

S  
E  
R  
I  
E

43

---

## gestión pública

# A

## cuerto nacional y gestión presupuestal en el Perú

Fernando Sánchez Albavera



Instituto Latinoamericano y del Caribe  
de Planificación Económica y Social

Santiago de Chile, diciembre de 2003

Este documento ha sido elaborado por el Sr. Fernando Sánchez Albavera, Asesor Especial del Secretario Ejecutivo de la CEPAL. El autor agradece los aportes del consultor Sr. Ernesto Girona Calderón y el apoyo recibido por el Sr. Nelson Shack, Director General de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL y/o del ILPES.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322299-8

LC/L.2020-P

LC/IP/L240

N° de venta: S.03.II.G.182

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b>	5
<b>Introducción</b>	7
<b>I. Normas constitucionales</b>	9
A. La Constitución de 1979	9
B. La Constitución de 1993	11
C. Debate constitucional	14
<b>II. Normas de gestión presupuestal</b>	19
A. Ley de gestión presupuestaria del Estado	19
B. Leyes anuales de equilibrio financiero	26
C. Leyes anuales de endeudamiento	28
D. Leyes anuales de Presupuesto	30
E. Ley de prudencia y transparencia fiscal	46
<b>III. El Acuerdo Nacional y las ventajas de un Pacto Fiscal</b>	49
A. Concepto de “Pacto Fiscal”	50
B. Principales ventajas	50
C. La construcción del Pacto Fiscal	52
<b>IV. Aproximación hacia un Pacto Fiscal</b>	53
A. Exposición de motivos	53
B. Aspectos normativos	53
<b>V. Síntesis y conclusiones</b>	71
<b>Bibliografía</b>	75
<b>Anexos</b>	77

Anexo 1:	Normas sobre las modalidades de contratación de bienes y servicios establecidas en las leyes anuales de Presupuesto .....	79
Anexo2:	Conceptos básicos comprendidos en la Ley de prudencia y transparencia fiscales. ....	82
<b>Serie recursos naturales e infraestructura: números publicados .....</b>		<b>83</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Leyes de responsabilidad fiscal en América Latina.....	48
----------	--	----

## Índice de recuadros

Recuadro 1:	Políticas de Estado contempladas en el Acuerdo Nacional. ....	17
Recuadro 2:	Normas básicas de gestión presupuestaria. ....	22
Recuadro 3:	Fases del proceso presupuestario. ....	24
Recuadro 4:	Principales ventajas de un “Pacto Fiscal” .....	51
Recuadro 5:	Normas sobre las modalidades de contratación de bienes y servicios establecidas en las leyes anuales de Presupuesto.....	79

---

## Resumen

---

El trabajo tiene por objeto facilitar la concertación sobre política fiscal y gestión presupuestal en el marco del Acuerdo Nacional, suscrito por un amplio espectro de organizaciones políticas, sociales, laborales y empresariales, en julio de 2002, al concluir el primer año de gestión de un nuevo gobierno democrático en el Perú. Dicho acuerdo por la composición y representatividad de las organizaciones y por el carácter y contenido de sus 20 políticas de Estado, constituye una experiencia inédita en la historia republicana del Perú, que puede servir de referencia a otros países de la región.

El primer capítulo del trabajo analiza la evolución de las normas constitucionales para identificar las orientaciones que definen las responsabilidades del Estado y las atribuciones y límites de la gestión pública. Sobre estas referencias constitucionales se ingresa, en el segundo capítulo, al análisis de las normas de gestión presupuestal, aprobadas durante el periodo 1993-2003, observándose que existen una serie de dispositivos que se aprueban y repiten todos los años y que revelarían por tanto, que existe consenso en su aplicación. El estudio asume que esta situación expresaría una voluntad política que sería favorable a la concertación de un Pacto Fiscal. Por ello en el tercer capítulo se analizan las ventajas de un Pacto de esta índole, concluyéndose que tendría un impacto muy favorable sobre la disciplina y estabilidad fiscales y que por tanto, contribuiría a reducir el riesgo-país. El cuarto y último capítulo presenta por ello, la aproximación hacia lo que podría ser un Pacto Fiscal en el Perú.



## Introducción

---

La suscripción del Acuerdo Nacional, de julio de 2002, constituyó un hito muy significativo en la historia republicana del Perú. Dicho acuerdo debería propiciar nuevos avances en la concertación política para la aplicación de 29 Políticas de Estado, que el Acuerdo contiene. Esto es muy importante para que dichas políticas empiecen a tener una relación vinculante con la gestión pública. Para estos efectos resulta necesario que las organizaciones integrantes del Acuerdo Nacional hagan un nuevo esfuerzo de concertación abordando las normas que deberían garantizar la disciplina y la estabilidad de las finanzas públicas así como un nuevo estilo de gestión presupuestal.

Para contribuir a esta tarea, la Dirección del ILPES -que estuvo comprometida en los tres últimos años con los esfuerzos regionales en materia de diálogo y concertación políticos, orientados a reforzar los sistemas de planificación- consideró conveniente apoyar la realización de un estudio y propuesta que facilitara el trabajo del Acuerdo Nacional en materia de política fiscal y gestión presupuestal.

Para estos efectos se contó con el apoyo de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú que facilitó todos los dispositivos promulgados sobre gestión presupuestal, prudencia y transparencia fiscales y sobre equilibrio financiero del Presupuesto y endeudamiento interno y externo del Sector Público, con el objeto de identificar aquellas disposiciones que eran aprobadas recurrentemente todos los años y que por tanto deberían facilitar la concertación política.

La revisión de las normas fiscales y de gestión presupuestal debía tomar como referencia, necesariamente, el marco constitucional, pero no solamente la Constitución de 1993, que no ha tenido la legitimidad que debería caracterizar a una norma de esa naturaleza, sino también la

Constitución de 1979. Por eso el primer capítulo considera como objeto de estudio la evolución de las normas constitucionales para pasar después al análisis de las orientaciones del Acuerdo Nacional y de sus Políticas de Estado, poniendo especial atención en la modernización del Estado y en el papel que el Acuerdo le asigna al planeamiento estratégico y al Presupuesto del Sector Público. Es en este contexto, que se incluye también, el análisis del Ante-Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución, propuesto por la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República.

Identificadas las grandes orientaciones constitucionales y del Acuerdo Nacional se concluye en que existe voluntad política para que el Presupuesto del Sector Público se transforme en un instrumento central del planeamiento estratégico y para que la gestión pública deba ser evaluada por objetivos, resultados e indicadores de desempeño. Sobre esta base, se ingresa, en el Segundo Capítulo, al análisis de las normas de gestión presupuestal, aprobadas en el período 1993-2003 y que se refieren a los siguientes dispositivos: Ley de gestión presupuestaria del Estado; leyes anuales sobre equilibrio financiero; leyes anuales de endeudamiento; leyes anuales de Presupuesto; y Ley de prudencia y transparencia fiscal.

Este análisis permitió identificar una serie de dispositivos que por su naturaleza deberían ser permanentes y otros que desnaturalizaban los dispositivos vigentes, considerando circunstancias coyunturales, comprobándose también, en algunos casos, diversos criterios en la fundamentación de las normas sobre un mismo asunto. La investigación permitió recopilar un gran número de normas de gestión sobre las que debería existir consenso y que por tanto podrían facilitar un Pacto Fiscal, a ser ejecutado dentro del Acuerdo Nacional, y que debería traer como resultado una nueva Ley Marco de Gestión Presupuestal.

Por eso en el capítulo tercero se analizan las ventajas de un Pacto Fiscal, afirmándose que un acuerdo de esta índole garantizaría una mayor estabilidad y disciplina fiscales, lo que se traduciría en una significativa reducción del riesgo-país y por tanto en un reforzamiento de la imagen del Perú en la comunidad financiera internacional. Destacadas dichas ventajas, el cuarto y último capítulo presenta una aproximación hacia un Pacto Fiscal, proponiendo que la concertación política se concentre por un lado, en las reglas macrofiscales que deberían orientar la gestión presupuestal; y de otro en la normas permanentes que deberían orientar la formulación, ejecución y evaluación del Presupuesto del Sector Público. La hipótesis de mínima que maneja la propuesta es que no deberían existir razones para que las organizaciones del Acuerdo Nacional no reúnan en un mismo texto legal todo lo que ha venido recurrentemente aprobándose todo los años. La hipótesis de máxima supone que dichas organizaciones estarían dispuestas además, a ponerse de acuerdo en la adopción de reglas macrofiscales.

Finalmente debe dejarse constancia que éste es simplemente un trabajo exploratorio que pretende mostrar que la concertación sobre la política fiscal y la gestión presupuestal puede ser posible en el Perú.



## **I. Normas constitucionales**

---

La Constitución Política establece el conjunto de mandatos que los ciudadanos le atribuyen al Estado y para garantizar su cumplimiento se consideran los fundamentos que deben orientar las finanzas públicas. La evolución de las normas constitucionales en el Perú tiene dos hitos muy importantes en los últimos veinte años. Por un lado, la Constitución de 1979 que fue promulgada al cierre de un importante periodo de reformas económicas y sociales, que se iniciaron a fines de la década de los sesenta y que determinaron un incremento sustantivo de la participación del Estado en la economía nacional; y de otro, la Constitución de 1993 que también, buscó consolidar una serie de reformas pero de sentido inverso a las que se consagraron en la Constitución de 1979.

En efecto, a diferencia de esta Constitución, la de 1993 consagró una menor intervención del Estado y un mayor protagonismo privado, dando cuenta, una vez más, del péndulo político que tuvo vigencia durante el siglo XX en el Perú. Ambas constituciones dieron cuenta por tanto, de una clara intención reformista. La primera sentando las bases para la construcción de un Estado desarrollista y la segunda, cancelando el proceso anterior y abriendo paso a la edificación de un Estado subsidiario.

### **A. La Constitución de 1979**

La Constitución de 1979 estuvo imbuída de un espíritu reformista, al cierre de un periodo bastante convulsionado, en que las reformas sobre la estructura de la propiedad y la nacionalización de empresas extranjeras marcaron el curso de la política nacional.

La vocación reformista de los constituyentes se aprecia claramente en el preámbulo de la Constitución de 1979. Allí se precisa que la

Constitución busca promover la creación de una sociedad justa, sin explotados ni explotadores, dónde la economía esté al servicio del hombre y no el hombre al servicio de la economía, en el marco de una sociedad abierta a formas superiores de convivencia. Se trata de fundar un Estado democrático, basado en la voluntad popular que garantice, a través de instituciones estables y legítimas, la plena vigencia de los derechos humanos, la dignidad creadora del trabajo, la participación de todos en el disfrute de la riqueza y la cancelación del subdesarrollo y la injusticia.

Es así que la Constitución de 1979 guardó distancia de las opciones liberales tradicionales señalando que el Estado reconoce al trabajo como fuente principal de la riqueza, estableciendo, en su Art.56, que los trabajadores tienen derecho a participar en la gestión y utilidades de las empresas y que estos derechos son irrenunciables. Se define al Perú consecuentemente, como una república, democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo, precisando que entre los deberes primordiales del Estado se encuentran, entre otros, los de promover el bienestar general, basado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado del país, eliminando toda forma de explotación del hombre por el hombre y del hombre por el Estado.

Estas orientaciones son muy importantes ya que van a condicionar el marco jurídico-político de la acción del Estado y por ende de la hacienda pública. De acuerdo a lo prescrito en la Constitución de 1979, la concepción del Estado se aleja tanto del liberalismo como del estatismo, optando por una “economía social de mercado”, en la que el Estado estimula y reglamenta su ejercicio para armonizarlo con el interés social (Art.115).

En los principios generales del régimen económico se define el papel del Estado en la economía nacional. El Art. 110 establece que el Estado promueve el desarrollo económico y social, mediante el incremento de la producción y de la productividad; la racional utilización de los recursos, el pleno empleo y la distribución equitativa del ingreso. Para estos efectos, en el Art.111 se dispone que el Estado formule la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad del Sector Público y orientan, en forma concertada, la actividad de los sectores no públicos. Se precisa, sin embargo, que la planificación, una vez concertada, es de cumplimiento obligatorio ( Art.111).

Se establece la vigencia del pluralismo económico (Art.112) mediante la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y empresa. Se autoriza además, al Estado a ejercer la actividad empresarial, con el fin de promover la economía, prestar servicios públicos y alcanzar objetivos de desarrollo (Art.113). Es interesante observar que, si bien se garantiza el libre ejercicio de la iniciativa privada (Art.115), el Estado puede, por causa de interés social o seguridad nacional, reservarse, mediante ley, actividades productivas y de servicios (Art.114).

Se precisa de otro lado, un amplio margen de acción del Estado desde que se prescribe que la propiedad debe ejercerse, en armonía con el interés social (Art.124) y que el Estado, mediante ley expresa, puede establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición, posesión, explotación y transferencia de determinados bienes por su naturaleza, condición y ubicación.

En el capítulo V del Régimen Económico se establecen las disposiciones concernientes al ejercicio de la hacienda pública. En el Art. 138 se precisa el papel que le cabe al Congreso de la República en la aprobación, mediante ley anual, del Presupuesto del sector Público y su participación en la determinación de los ingresos fiscales y del endeudamiento interno y externo. Es importante detenerse en este aspecto. El texto constitucional de 1979, otorgó un papel preponderante al Poder Legislativo, tomando en cuenta que se trata de un Poder en el que están representadas las corrientes políticas de mayor significación electoral.

El Congreso de la República tiene la facultad de aprobar el Presupuesto y por ende influir en la orientación del gasto público y en la conformación de los recursos que deberán captarse para financiarlos. Es así que “la ley determina la preparación, aprobación, consolidación, publicación, ejecución y rendición de cuentas de los Presupuestos del Sector Público”(Art.138). Además, sólo por ley expresa se crean, modifican o suprimen tributos y se conceden exoneraciones y otros beneficios tributarios (Art.139) mientras que también, y sólo por ley, se aprueban las operaciones de

endeudamiento interno y externo que incluyen garantías y avales otorgados por el Poder Ejecutivo (Art.140). Es interesante destacar que la Constitución de 1979 estableció una relación muy clara entre Presupuesto público y plan de desarrollo ya que es a través de la planificación que debe orientarse la acción del Sector Público. No obstante, la Constitución deja un amplio margen de maniobra para el manejo de la hacienda pública, estableciendo, en términos genéricos, que la tributación, el gasto y el endeudamiento deben guardar proporción con el Producto Bruto Interno (PBI), de acuerdo a Ley. En lo que si fue muy riguroso el texto constitucional es en reconocer sólo la deuda pública que fuese contraída por gobiernos elegidos democráticamente.

Durante la vigencia de la Constitución de 1979, el Poder legislativo encargó los dictámenes técnicos sobre la ejecución del gasto público a la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso de la República, integrada por diputados y senadores quienes junto con la Comisión de Economía, de ambas cámaras legislativas, debieron velar por el equilibrio presupuestal y por una prudente política de endeudamiento interno y externo.

El Poder Ejecutivo enviaba al Congreso, en el mes de agosto, el proyecto de ley de Presupuesto para el año siguiente con la correspondiente fundamentación respecto de la ponderación de las finanzas públicas dentro de los agregados macroeconómicos, de acuerdo a lo prescrito por la Constitución. Los pliegos presupuestales eran objeto de dictamen por los parlamentarios que habían sido designados como responsables de cada uno de ellos. Cada titular de pliego, en el Poder Ejecutivo, debía fundamentar su Presupuesto ante la Comisión Bicameral mientras que el Ministro de Economía y Finanzas debía sustentar la coherencia de la totalidad del Presupuesto, de acuerdo a las proyecciones macroeconómicas que perfilaban el futuro comportamiento de la economía nacional y el papel que le cabía cumplir a las finanzas públicas.

Cada dictámen de pliego se presentaba al pleno de la Comisión Bicameral que a su vez aprobaba el dictamen general de la Ley Anual de Presupuesto. Este dictamen era puesto a consideración del Congreso de la República que, en sesión especial, con participación de todos los senadores y diputados, debatía y sancionaba, antes del cierre del año en curso, la Ley de Presupuesto para el ejercicio siguiente. Cabe mencionar que previamente a la aprobación de esta Ley debía sancionarse las leyes de equilibrio fiscal y de endeudamiento público, que eran objeto de dictamen por las comisiones de economía tanto de senadores como de diputados. El trámite de debate y aprobación de estas leyes se hacía en ambas cámaras legislativas y si había discrepancia se sometían a conciliación.

## **B. La Constitución de 1993**

La Constitución de 1979 estuvo vigente hasta 1992, año en que se convocó a una Asamblea Constituyente, que dió origen a la Constitución de 1993. Esta Asamblea surgió en un momento en que se había interrumpido el orden constitucional por lo que su legitimidad siempre estuvo en cuestión. Asimismo, la convocatoria a referendum para sancionar la Constitución de 1993 estuvo viciada por una serie de irregularidades.

Los dispositivos incluídos en esta Constitución y los sucesos políticos que marcaron su vigencia, especialmente la reelección presidencial y la instauración de un régimen autoritario, que subordinó a los poderes públicos y que concluyó con el abandono del mandato presidencial, en medio de una generalizada corrupción, deslegitimaron la referida Constitución. Así el Congreso de la República, finalizado el régimen de transición del Presidente Valentín Paniagua (2000-01) e instaurado el Gobierno Constitucional del Presidente Alejandro Toledo (2000-06), se abocó a la redacción de un nuevo texto constitucional.

La nueva Constitución adoptó una orientación liberal, concentrando la acción del Estado en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. Se inició así un nuevo periodo, que estuvo caracterizado por la privatización de las principales empresas públicas y por la promoción de la inversión privada nacional y extranjera.

Dentro de los principios generales del Régimen Económico se prescribe que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza las libertades de trabajo y de empresa, brindando oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad (Art.58). Se reconoce el pluralismo económico y por ende, la coexistencia de diversas formas de propiedad pero se precisa que el Estado sólo puede ejercer la actividad empresarial por ley expresa y que la actividad empresarial, sea pública o privada, debe merecer el mismo tratamiento (Art.60).

La Constitución de 1993, ratificó el papel central que corresponde al Poder Legislativo en la aprobación del Presupuesto público y de las leyes de endeudamiento interno y externo y de equilibrio financiero, que rigen la administración del Estado. Sin embargo, es importante precisar que dicho texto constitucional (Art.79), ratificó lo dispuesto en la Constitución de 1979, respecto a que el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su propio Presupuesto de operación. Asimismo, el Congreso tampoco puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del poder Ejecutivo. La Constitución de 1993 restringe, claramente, cualquier iniciativa del Poder Legislativo, de carácter promocional, que involucre la política tributaria, por cuanto establece que, en cualquier caso, las leyes de índole tributaria, referidas a beneficios o exoneraciones, requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas e inclusive precisa que, sólo por ley expresa, aprobada por los dos tercios de los votos hábiles del Congreso, puede establecerse, selectiva y temporalmente, un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país

Se establece que el Presupuesto debe asignar equitativamente los recursos públicos y que su programación y ejecución deben hacerse de manera eficiente, prestando servicios para atender las necesidades básicas de la población y contribuyendo a la descentralización del país (Art.77).

Es interesante destacar que en el Régimen Tributario y Presupuestal (Capítulo IV del Régimen económico) se consideran algunos conceptos de gestión fiscal para orientar la hacienda pública. Destacan, entre éstos, los siguientes:

- El proyecto de Presupuesto debe estar efectivamente equilibrado (Art.78).
- Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio (Art.74).
- Los préstamos procedentes del Banco Central o del Banco de la Nación no pueden contabilizarse como ingreso fiscal (Art.78)
- No puede cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente (Art.78)
- El Presupuesto no puede aprobarse sin partida asignada al pago de la deuda pública (Art.78)
- Los decretos de urgencia no pueden contener materia tributaria (Art.74)

Es interesante ubicar en su contexto las referidas normas constitucionales. Hay que recordar que, durante la segunda mitad de los ochenta, la economía experimentó un severo fenómeno hiperinflacionario, motivado, en gran medida, por los desajustes en la política fiscal. En ese marco, se explica que los constituyentes buscaran establecer algún tipo de seguro que evitara el desorden fiscal. Las señales fueron muy claras al exigirse el equilibrio financiero, como condición para presentar el proyecto de Presupuesto al Congreso y al restringirse las facultades de éste, para crear o aumentar el gasto público y también, para conceder beneficios tributarios. Asimismo, debe destacarse el interés de evitar que el gasto corriente del Gobierno Central sea financiado con préstamos del Banco Central o del Banco de la Nación; y además que pudiera ser financiado con endeudamiento interno o externo, como ocurrió durante la década de los ochenta.

El texto constitucional es también, muy riguroso en lo que se refiere a las garantías del pago de la deuda pública externa. Debe recordarse, en este sentido, que durante el segundo quinquenio de los ochenta, el Gobierno del Perú adoptó una política unilateral respecto al pago de la deuda pública y que fue declarado inelegible por los organismos multilaterales de Washington. Es así, que sensibilizados por estos acontecimientos, que no es del caso juzgar, en este trabajo, los legisladores buscaran garantizar el pago de la deuda externa.

A diferencia de la Constitución de 1979, que salvo en aspectos tributarios y en lo que se refiere a la deuda externa adoptó algunos conceptos programáticos, la de 1993, instaura algunos preceptos que restringen los márgenes de maniobra de los poderes Ejecutivo y Legislativo en lo que se refiere a la gestión de la hacienda pública.

Un aspecto en que la Constitución de 1993 significó un cambio sustantivo es en lo que se refiere a la descentralización fiscal. La Constitución de 1979, otorgó a los gobiernos regionales y a los locales, la facultad de crear, modificar y suprimir tributos o exonerar de ellos, con arreglo a las facultades que se les delegan por ley (Art.139). La Constitución de 1993, en cambio, asigna esta facultad, expresamente, a los gobiernos locales (Art.74), a los que inclusive se los autoriza a celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, sin requerir autorización legal (Art.75).

En cuanto a la regionalización, y particularmente en lo referido a la descentralización fiscal, la Constitución de 1993, dejó un vacío significativo si bien reconoció, que la descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país (Art.188); y que las regiones, constituyen parte de la demarcación territorial (Art.189). Es bueno recordar que desde 1992 se interrumpió la regionalización del país, nombrándose directamente las autoridades regionales y suspendiéndose las elecciones. Para estos efectos se suprimió también, la demarcación regional que se había establecido en la Ley de Regionalización y constituyó los denominados Comités Transitorios de Administración Regional (CTARs) que se instalaron en cada uno de los departamentos, acogiendo, como criterio de gestión regional, la demarcación política del país.<sup>1</sup>

Es interesante destacar, por otro lado, que tanto la Constitución de 1979 como la de 1993, establecieron, el derecho de las circunscripciones, en que se desarrolla la explotación de recursos naturales, a recibir una participación adecuada del impuesto a la renta. Sin embargo, en la Constitución de 1993, se asocia el concepto de canon con el de participación en el impuesto a la renta (Art.77), asunto que no estaba contemplado en la Constitución de 1979.

Este es otro tema muy sensible que ha estado en el eje del debate sobre la descentralización, desde la década de los ochenta. El concepto de canon se asociaba a una participación en el valor bruto de la producción, es decir antes del pago de impuestos. Bajo este criterio, se trataba de una imposición que no tomaba en cuenta los resultados del ejercicio económico.

La Constitución de 1993, al asociar el canon al pago del impuesto a la renta, busca evitar que se constituya en una imposición "ciega", que afecte a las actividades de explotación de "*commodities*" que, como la minería, son actividades "tomadoras de precios internacionales" y que no pueden trasladar a los compradores, los tributos que gravan la producción.

Esta definición, siendo correcta en su esencia, requiere ser armonizada, en la práctica, con los incentivos a la inversión ya que una serie de beneficios, como la depreciación acelerada, reducen en los primeros años de ejecución de los proyectos de inversión, el monto imponible, con lo cual los beneficios del canon se ven reducidos. Este es un tema que es motivo de fuerte controversia por lo que inclusive, algunos organismos internacionales están considerando la conveniencia de regresar a un mecanismo de regalías que garantice una participación mínima de las circunscripciones en la renta de la explotación de los recursos naturales.

Durante la vigencia de esta Constitución los temas que han concentrado la atención de la gestión presupuestal han estado referidos a garantizar el equilibrio presupuestal, considerando el ahorro necesario para cubrir los compromisos de la deuda externa. El servicio de la deuda y los gastos vinculados a la seguridad y defensa nacionales comprometieron una parte significativa del gasto. Si bien se produjo un incremento en la presión tributaria, los ingresos no fueron suficientes para compensar el amplio pasivo social que generaron las reformas económicas que se pusieron en marcha en los noventa.

En este contexto, aunque no es motivo de este trabajo, cabe precisar, que las privatizaciones estuvieron inducidas, mayormente, por consideraciones fiscales y que si bien los programas de

<sup>1</sup> La regionalización se reinició en el año 2002 celebrándose elecciones e instalándose 25 gobiernos regionales cuya demarcación corresponde a cada uno de los departamentos definidos en la demarcación política con la excepción de Lima y Callao.

compensación social concentraron la prioridad del gasto público, existen evidencias respecto a la inadecuada asignación de los recursos originados por la venta de los activos del Estado.<sup>2</sup>

## C. Debate constitucional

Al momento de redactar este trabajo se encuentra en suspenso la aprobación de un nuevo texto constitucional. El debate se inició, al poco tiempo, de instalarse un nuevo Gobierno Constitucional - después de un Gobierno de Transición, elegido por el Congreso- que en su primer año de gestión llamó a un Acuerdo Nacional, que se concretó el 22 de julio de 2002.<sup>3</sup>

Este Acuerdo adquiere una especial transcendencia en la vida republicana del Perú ya que es la primera vez que las organizaciones políticas, empresariales, laborales y de la sociedad civil adoptan un compromiso de esta naturaleza aunque es bueno precisar que tiene como antecedente el acuerdo que suscribieron algunos partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales a fines de 1999.

En esa ocasión, se suscribió el Pacto de Gobernabilidad que, según sus gestores, tenía por objeto que el nuevo Gobierno Constitucional, que debía elegirse en el año 2000, contara con el debido sustento social e institucional para garantizar democracia, justicia y desarrollo. Los suscriptores definieron este acontecimiento como un compromiso de acción unitaria que reflejaba la “voluntad de hacer de la política un ejercicio ético y democrático, que le dé al país perspectiva y futuro, que evite los errores del pasado y que, ante la eventualidad de que se constituya en el futuro un congreso pluripartidario, evite la dispersión y garantice un mínimo de consenso alrededor de algunos planteamientos básicos.”

Para los efectos de nuestro objeto de estudio, que es la gestión presupuestal, conviene destacar que el referido Pacto de Gobernabilidad puso énfasis en la reforma del Estado y el proceso de descentralización del país como medios para democratizar la gestión pública y lograr el desarrollo integral; en la organización de un aparato administrativo que responda a un Estado ágil, con capacidad de atender a sus funciones básicas; y en la promoción y consolidación de la carrera pública administrativa. Respecto a la gestión presupuestal se dió especial importancia a la transparencia en el uso de los recursos públicos; al mantenimiento del equilibrio fiscal y racionalización del gasto público.

Todo ello en el marco de una concertación entre el Estado, empresarios, trabajadores y organizaciones de la sociedad civil, que debería institucionalizarse mediante la creación de un Consejo Nacional de Concertación Laboral y Productivo que definiría las políticas sectoriales de mediano y largo plazo. Si bien este Pacto no se llegó a institucionalizar constituye un antecedente muy importante respecto de la voluntad política en favor de un acuerdo nacional.

Es importante destacar que el Acuerdo Nacional de julio de 2002 contiene una serie de orientaciones que deberían redefinir el estilo de gestión del Presupuesto público que ha prevalecido en el país. En efecto, el Acuerdo propone institucionalizar el diálogo y la concertación lo que implica que el Presupuesto público no debería ser expresión solamente de la visión del Poder Ejecutivo o de una mayoría parlamentaria. Se trata justamente que el Presupuesto exprese un consenso nacional respecto del origen y magnitud de los recursos y de la orientación del gasto público. Para estos efectos se otorga especial consideración al planeamiento estratégico, lo que supone que el Presupuesto Público debería expresar, en lo sustantivo, la ejecución de Políticas de Estado vinculadas a cuatro ejes centrales: fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho; equidad y justicia social; competitividad; y construcción de un Estado eficiente y descentralizado, (Recuadro 1).

Respecto de la concepción del Estado es importante precisar el papel central que se asigna al proceso de descentralización. El Presupuesto no sólo debe expresar Políticas de Estado sino que su puesta en acción debe tener una perspectiva de carácter regional y local que permita una mayor convergencia territorial en la distribución de los beneficios del desarrollo. Por tanto, el Presupuesto se constituye en un instrumento fundamental para la reducción de las disparidades territoriales y para una distribución equitativa de los recursos disponibles.

---

<sup>2</sup> Congreso de la República (2002) Informe de la Comisión investigadora de delitos económicos. Lima, Perú.

<sup>3</sup> En este sentido, el debate constitucional debería considerar, como un importante elemento de referencia, las 29 Políticas de Estado aprobadas en el Acuerdo Nacional.

En términos simples ello implica que la visión metropolitana, y por ende restringida, que todavía prevalece, debería ser reemplazada por una visión estratégica del territorio. El Presupuesto es, en este sentido, un instrumento esencial en el diseño y ordenamiento del territorio, abriendo nuevas posibilidades al desarrollo local y regional. De allí que el Acuerdo Nacional postule la descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido.

La visión territorial del desarrollo requiere del planeamiento estratégico y de la prospectiva, como bien señala el Acuerdo Nacional, para aprovechar las nuevas posibilidades de desarrollo que empiezan a vislumbrarse en la dinámica transformación del modo de producción “fordiano”, que estuvo vigente en gran parte del siglo XX.

La producción flexible, la segmentación del proceso productivo y la construcción de redes globales de valor están significando una acelerada internacionalización de las actividades productivas de los países desarrollados que abren nuevas posibilidades al desarrollo local y regional. La construcción de un territorio competitivo, ampliando la disponibilidad y calidad de la provisión de servicios de infraestructura y de la conectividad internacional resultan fundamentales para aprovechar las oportunidades de las estrategias de negocios post-fordianas.

Esta es una responsabilidad ineludible del Estado por lo que resulta muy importante disponer de mayores recursos para la inversión pública. De allí la conveniencia de racionalizar el gasto público privilegiando el “gasto de capital” que crea riqueza y reduciendo el “gasto corriente” que la consume.

Es interesante precisar que en el debate constitucional se ha insistido en la vigencia de la “Economía Social de Mercado” pero rescatando el papel de la planificación estratégica, en concordancia con las orientaciones del Acuerdo Nacional. Se ha propuesto que la administración pública responda a planes estratégicos de nivel nacional y regional, los que deben ejecutarse mediante el Presupuesto público, el programa de inversiones públicas y los proyectos de ley que se someten al Congreso.<sup>4</sup>

Se estaría produciendo un salto cualitativo muy importante en la relación entre plan y Presupuesto público, retornándose al enfoque de la Constitución de 1979. Lo importante es que el Presupuesto exprese la intencionalidad de un Plan Estratégico con visiones y objetivos de corto, mediano y largo plazo, para que la falta de continuidad no afecte la ejecución de las políticas de Estado, que deben ser fruto de la concertación nacional. Por tanto, el Poder Legislativo debería prestar mayor atención al control de la asignación y ejecución eficiente del gasto público. Para estos efectos sería muy importante que la nueva Constitución disponga que el Presupuesto Público se rija por una Ley General de Gestión Presupuestal y que las leyes anuales o bianuales tengan por objeto exclusivo la definición de los ingresos y asignación del gasto. Obviamente, en estas leyes se podrían incluir dispositivos que complementen o normen algunos aspectos específicos de la Ley General, de acuerdo a las circunstancias que se presenten.

La verdad es que todos los años, como se demostrará en las secciones siguientes, se aprueban normas similares tanto en las leyes anuales de Presupuesto como en las de equilibrio financiero y endeudamiento, por lo que sobre la base de la Ley General de Gestión Presupuestaria vigente y de una serie de normas que se vienen aplicando, desde hace más de diez años, no debería ser muy complicado llegar a un rápido acuerdo entre las organizaciones políticas que se encuentran representadas en el Congreso Nacional.

La Ley General que se propone debería, sin embargo, introducir nuevas prácticas en la gestión presupuestal. La concertación no debe darse solamente entre las organizaciones políticas sino también, con las organizaciones más representativas a nivel laboral, empresarial y de la sociedad civil. Interesa por tanto, definir como debería construirse un “Presupuesto participativo”.

Esta concepción ha sido acogida por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República que ha venido debatiendo sobre cómo estructurar una gestión presupuestal descentralizada y participativa. Se asume que el Presupuesto Público, es un instrumento fundamental de la gestión económica del corto plazo que debe estar vinculado a un plan estratégico de mediano y largo plazo y contar con mecanismos que permitan

---

<sup>4</sup> Congreso de la República (2002), “Ante-Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución. Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, Congreso de la República, Lima, Perú.

articular las demandas de la sociedad civil. Para estos efectos se propone establecer programas y subprogramas descentralizados y la organización de talleres de planeamiento estratégico participativo.<sup>5</sup>

Esta concepción de la gestión presupuestal debería ser recogida por el nuevo texto constitucional. Preocupa, más bien, la poca atención que ha recibido en el debate constitucional. El Art.138 del ante-proyecto de Constitución omite toda referencia a la concepción de un “Presupuesto participativo”, repitiendo las orientaciones de la Constitución de 1993 respecto al equilibrio presupuestal; el no financiamiento de gasto permanente con préstamos; la inclusión de partidas para atender el servicio de la deuda pública; y la no consideración de los préstamos de entidades públicas como ingresos fiscales.

Además, de los vacíos que se observan en lo que se refiere a la participación, es importante señalar que el debate constitucional no ha recogido las orientaciones del Acuerdo Nacional en lo que se refiere al sistema de control del cumplimiento de los objetivos y metas presupuestarias y al informe periódico de la gestión del Poder Ejecutivo sobre el avance del cumplimiento de los objetivos trazados.

Este es un tema de fondo que hace además, a la esencia de las funciones que debe cumplir el Poder Legislativo. Hay que cambiar el curso que ha seguido el debate presupuestal en el Congreso. En todos los textos constitucionales, que han estado vigentes en el siglo XX, no hay una referencia explícita sobre cómo debe ser la rendición de cuentas de las finanzas públicas. Este es un tema que ha sido levantado con mucho énfasis por la sociedad civil y está en el centro de las recomendaciones del Acuerdo Nacional.

La experiencia revela que los procedimientos convencionales, como la exposición del Ministro de Economía y Finanzas ante la Comisión de Presupuesto y la sustentación ante el pleno del Congreso de la Ley de Presupuesto, no resultan ser suficientes para que la sociedad civil pueda evaluar la eficacia de la gestión fiscal. Es por ello, que desde el último decenio ha venido cobrando fuerza la instauración de los "sistemas de indicadores de desempeño" y de una "gestión pública por objetivos", como mecanismos para hacer más transparente las finanzas públicas sin estos instrumentos ni el Congreso de la República, ni las organizaciones de la sociedad civil, ni los ciudadanos pueden evaluar adecuadamente la labor del Poder Ejecutivo. Sin embargo, se han producido algunos avances con la promulgación de la “Ley de acceso ciudadano a la información sobre finanzas públicas”, que permite disponer de información sobre las cuentas de ingresos y gastos, con un cierto grado de detalle, pero que no es suficiente respecto de los propósitos a que alude el Acuerdo Nacional.

Sería importante que en el nuevo texto constitucional se consideren normas explícitas sobre la instauración de los sistemas de indicadores de desempeño y sobre la gestión pública por objetivos así como respecto a la suscripción de convenios de desempeño para superar las inercias presupuestales.

No parece suficiente mencionar, como se hace en el Art. 141 del ante-proyecto de Constitución, que el Estado garantiza el acceso a la información económica estatal y la transparencia en la gestión pública. Si bien constituye un avance incluir una norma constitucional referida a que el Presidente de la República incluya en su mensaje anual una referencia a los avances respecto a la transparencia en la gestión de los organismos públicos, resultaría más preciso hacer mención explícita a un sistema de evaluación por objetivos e indicadores de desempeño.

La Comisión de Presupuesto y de Cuenta General de la República del Congreso, ha venido insistiendo sobre los problemas que experimenta la formulación y ejecución del Presupuesto. En una reciente publicación ha destacado que existen claras deficiencias en el diseño, asignación y ejecución del Presupuesto debido a la ausencia de planificación y por ende, a la no articulación de los supuestos macroeconómicos en una perspectiva de mediano y largo plazo; la asignación inercial del gasto y la ausencia de una adecuada relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.<sup>6</sup>

A esto se suman, a juicio de la referida Comisión, los problemas de control y evaluación de los resultados presupuestales. Entre los principales problemas que destacan se encuentran los siguientes: ausencia de eficaces sistemas de seguimiento y control; insuficientes evaluaciones presupuestarias; la

---

<sup>5</sup> Congreso de la República, Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (2003) "Gestión presupuestal descentralizada", pag.29. Lima, Perú.

<sup>6</sup> Congreso de la República, Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (2003) "Gestión presupuestal descentralizada", pag.14. Lima, Perú.



falta de incentivos para el ahorro en el gasto corriente; la mala calidad de muchos proyectos de inversión; y la concentración de los mecanismos de evaluación en los aspectos básicamente procesales.

La experiencia revela que se requiere mejorar la calidad del debate sobre la hacienda pública tanto dentro del Poder Legislativo como en relación a los intereses de las organizaciones de la sociedad civil. Para estos efectos, resulta pertinente, sin duda, instaurar el planeamiento estratégico haciendo que el Presupuesto sea efectivamente, el instrumento del plan para la asignación de los recursos públicos. Sin embargo, ello no es suficiente por cuanto deben diseñarse paralelamente las instancias institucionales para el control, la fiscalización y la rendición de cuentas.

**Recuadro 1****POLÍTICAS DE ESTADO CONTEMPLADAS EN EL ACUERDO NACIONAL****I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO**

- Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.
- Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.
- Afirmación de la identidad nacional.
- Institucionalización del diálogo y la concertación.
- Gobierno en función de objetivos, con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
- Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración.
- Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.
- Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido.
- Política de seguridad nacional.

**II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL**

- Reducción de la pobreza.
- Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte.
- Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social.
- Acceso al empleo pleno, digno y productivo.
- Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición.
- Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud.

**III. COMPETITIVIDAD DEL PAÍS**

- Afirmación de la economía social de mercado.
- Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.
- Desarrollo sostenible y gestión ambiental.
- Desarrollo de la ciencia y la tecnología
- Desarrollo en infraestructura y vivienda
- Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad.
- Política de desarrollo agrario y rural.

**IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO**

- Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
- Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia.
- Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.
- Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas.
- Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.
- Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa.

**Fuente:** Oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros. Acuerdo Nacional suscrito el 22 de julio de 2002



## **II. Normas de gestión presupuestal**

Las normas de ejecución del Presupuesto de la república son establecidas en las leyes de Presupuesto y las de endeudamiento y equilibrio financiero que son aprobadas todos los años por el Congreso de la República. Estas normas, generalmente, se repiten todos los años y el trámite anual permite incorporar algunos dispositivos de coyuntura para ajustar las finanzas públicas o conceder autorizaciones de gasto con fines específicos. A fines del decenio pasado y a inicios del 2000 se aprobaron dos leyes que debieron orientar el debate presupuestal en un sentido distinto. Estas fueron las leyes de gestión presupuestaria del Estado y de prudencia fiscal. Sin embargo, la discusión presupuestal en el Congreso y el ante-proyecto de ley de Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo no se alteraron mayormente mientras que la denominada Ley de Prudencia Fiscal no se cumplió en la práctica. De todas maneras es importante destacar que estos dispositivos introdujeron nuevos elementos conceptuales a la gestión presupuestal.

### **A. Ley de gestión presupuestaria del Estado**

En diciembre de 1999, se aprobó la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado (Ley N° 27209) que establece las normas generales para la formulación del Presupuesto de la república, en concordancia con las orientaciones que emanan de la Constitución Política de 1993.

Antes de la promulgación de la Ley de Gestión Presupuestaria estuvieron vigentes otros dispositivos que normaban esta materia (Leyes N° 26703 y N° 26884), las que fueron derogadas, junto con todas las normas y disposiciones legales que se opusieran o limitaran la aplicación de esta Ley.

El objetivo de la Ley es establecer las normas fundamentales que rigen las distintas fases del proceso presupuestario, los criterios técnicos y los mecanismos operativos que permitan optimizar la gestión administrativa y financiera del Estado, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 77 y 58, en la parte pertinente, de la Constitución Política de 1993. La Ley tiene vigencia para todas las entidades del Sector Público, con personería jurídica de Derecho Público. Las organizaciones que integran la actividad empresarial del Estado se encuentran comprendidas en esta Ley sólo cuando se lo señale expresamente o cuando lo dispongan las leyes anuales de Presupuesto.

## 1. Ingresos públicos

Un aspecto central de la normatividad presupuestaria es la definición de los recursos públicos. De acuerdo a la Ley de Gestión Presupuestaria los ingresos públicos pueden ser de la siguiente naturaleza: ingresos corrientes, ingresos de capital, transferencias y financiamiento.<sup>7</sup>

Constituyen ingresos públicos los que resultan y son inherentes a la acción y atributos del Estado. Estos financian los gastos que se expresan en Presupuestos anuales y se clasifican según sus fuentes de financiamiento. En este sentido, la ley precisa que son ingresos corrientes, los provenientes de impuestos, tasas, contribuciones, venta de bienes, prestación de servicios, rentas de la propiedad, multas y sanciones y los demás ingresos que se puedan generar en el ejercicio de las funciones que corresponden a las atribuciones conferidas a las entidades del Estado.<sup>8</sup>

Los ingresos de capital incluyen la venta de activos (inmuebles, terrenos, maquinarias, etc.), los ingresos por operaciones financieras y los que resulten de la venta de acciones y valores de propiedad del Estado y otros eventuales ingresos. Las transferencias –que pueden provenir de entidades del Sector Público, de personas naturales o jurídicas domiciliadas o no domiciliadas en el país, así como de otros gobiernos– son ingresos que no tienen contraprestación y que por ende no son reembolsables. Los otros recursos públicos provienen del financiamiento vinculado a operaciones oficiales de crédito, tanto interno como externo y de los eventuales saldos de balance de ejercicios anteriores.<sup>9</sup>

Definida la concepción de los recursos públicos, la Ley precisa que la organización del gasto público debe hacerse de conformidad con el Clasificador de los Gastos Públicos que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas.<sup>10</sup> La Ley de Gestión Presupuestaria distingue entre “Categoría de Gasto” y “Grupo Genérico de gastos”. El primero comprende los gastos corrientes (mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado); los gastos de capital (aumento de la producción o incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado); y el Servicio de la Deuda (cumplimiento de las obligaciones originadas por la Deuda Pública interna o

---

<sup>7</sup> Los Recursos Públicos se destinan a financiar Actividades y/o Proyectos y su recaudación, captación y obtención es responsabilidad de las entidades del Sector Público competentes. La Ley establece que los recursos públicos se clasifican, según su origen, conforme al Clasificador de Fuentes de Financiamiento, que es aprobado mediante Resolución de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>8</sup> La Ley de Gestión Presupuestaria establece algunos límites respecto de la utilización de los recursos. Así por ejemplo, en ningún caso la menor recaudación, captación y obtención de recursos por fuentes de financiamiento distintas a la de recursos ordinarios, da lugar a compensaciones con cargo a los recursos contemplados en dicha fuente.

<sup>9</sup> La Ley contempla normas sobre los intereses, endeudamiento y transferencias del exterior en su Art.13.

- Los intereses generados por depósitos efectuados, provenientes de fuentes distintas a las de “Recursos Ordinarios” y “Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Externo”, se incorporan, mediante Resolución del Titular del Pliego, en los respectivos Presupuestos y en las fuentes de financiamiento que los generan, antes su ejecución. Los intereses de la fuente de financiamiento “Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Externo”, se incorporan en la fuente de financiamiento “Recursos Ordinarios”.
- Los recursos provenientes de intereses correspondientes a donaciones y transferencias se utilizan de acuerdo a los términos establecidos en los respectivos convenios y contratos.

Los ingresos provenientes de operaciones oficiales de crédito externo; de operaciones oficiales de crédito interno, cuando sean mayores a un año; y, de donaciones, sólo se presupuestan cuando se suscriban o emitan los respectivos instrumentos bancarios y, financieros de acuerdo a la legislación aplicable y se celebre el contrato o convenio pertinente.

<sup>10</sup> La Ley establece que las leyes anuales de Presupuesto deben considerar la apertura de una “Reserva de Contingencia”, que constituye una Asignación presupuestal global, dentro del Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los Presupuestos de las entidades de Sector Público. Las Transferencias o Habilitaciones que se efectúen con cargo a la Reserva de Contingencia se autorizan mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas. Las modificaciones presupuestarias destinadas a la distribución interna se autorizan por Resolución del Titular del Pliego Presupuestario.

externa). Bajo la denominación de “Grupo Genérico de Gastos” se agrupan los gastos según su objeto o tipo de aplicación. Por tanto, es la modalidad de aplicación la que determina si el gasto implica una contraprestación para el Pliego Presupuestal. Es importante destacar que la Ley considera dentro de las aplicaciones directas las que representan contraprestación de bienes y servicios. De no ser este el caso, se consideran transferencias financieras que no suponen contraprestación.

## 2. Sistema de gestión presupuestaria

La Ley instauro el Sistema de Gestión Presupuestaria que comprende los principios, normas, técnicas, métodos y procedimientos que regulan el proceso presupuestario y sus relaciones con las entidades del Sector Público, en el marco de la administración financiera del Estado. La más alta autoridad del Sistema es la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP).

Las otras instituciones miembros del Sistema son las oficinas de Presupuesto o la que haga sus veces en cada entidad del Sector Público. Estas oficinas son las que mantienen las relaciones técnico-funcionales con la DGPP. Por tanto, la DGPP es la autoridad rectora de todo el proceso de gestión presupuestaria y es la única entidad que puede emitir opinión en materia presupuestal y absolver cualquier tipo consulta e interpretación sobre los alcances normativos, que tengan relación con dicho proceso y con el Presupuesto del Sector Público. En virtud de estas atribuciones, el Anteproyecto de la Ley Anual de Presupuesto se elabora en la DGPP que a su vez está facultada para emitir todas las normas complementarias que sean necesarias. La DGPP tiene como responsabilidades programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar, cada una de las fases de la gestión presupuestaria. Esta entidad efectúa la programación global de ingresos y gastos, teniendo en cuenta el programa económico del gobierno y las magnitudes e indicadores económico-financieros proporcionados por las autoridades competentes del Sector Público.<sup>11</sup>

## 3. Normas básicas de gestión presupuestaria

Definida la autoridad rectora, la ley incluye un conjunto de normas básicas que orientan la gestión presupuestaria y que por tanto, deben servir de guía a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Estas normas tienen relación con la vigencia anual de la Ley de Presupuesto; el necesario equilibrio entre los ingresos y egresos; el detalle en la descripción de los ingresos y egresos y sobre todo de las fuentes de financiamiento. Se precisan asimismo, las entidades que están sujetas a la normativa de gestión presupuestal y se incluyen otras normas que tienen relación con la formulación misma del Presupuesto y las implicancias legales de la normatividad presupuestal, que debe tener en cuenta los principios del derecho administrativo (Recuadro 2).

Estas normas básicas deben ser puestas en ejecución por los “Titulares de las Entidades del Sector Público” que, de acuerdo a esta Ley, son las más altas autoridades ejecutivas en materia presupuestal. Estas autoridades son los ministros, presidentes, jefes de los organismos del Estado.<sup>12</sup> Cada titular es responsable<sup>13</sup> de su correspondiente pliego presupuestario, el que se crea o suprime solamente por ley expresa.<sup>14</sup> La responsabilidad de los titulares comprende las funciones, programas, subprogramas, actividades y proyectos a su cargo, que conllevan al logro de los objetivos que se proponen las políticas nacionales e institucionales y, en lo específico, al cumplimiento de las metas establecidas en los correspondientes Presupuestos institucionales.

La oficina de Presupuesto, o la que haga sus veces en el pliego, tiene responsabilidades relacionadas con la programación, formulación, control y evaluación del Presupuesto de su entidad. Para

<sup>11</sup> La DGPP, tiene también, como funciones promover el perfeccionamiento permanente de los procesos técnicos de Presupuesto.

<sup>12</sup> Estas autoridades son responsables, de manera solidaria, con el consejo, directorio u organismo colegiado que cuente la Entidad del Sector Público, según sea el caso.

<sup>13</sup> El titular del pliego puede delegar la autoridad que le corresponde, siendo en este caso responsable solidario con el delegado.

<sup>14</sup> Constituyen Pliegos Presupuestarios, las Entidades del Sector Público, a las que se le aprueba una asignación en el Presupuesto Anual, para el cumplimiento de las Actividades y/o Proyectos a su cargo, de acuerdo a los objetivos institucionales determinados para un Año Fiscal. Igualmente constituyen Pliegos Presupuestarios, los gobiernos regionales y las Municipalidades Provinciales y Distritales.

estos efectos, debe sujetarse a los objetivos institucionales establecidos por el titular del pliego para cada año fiscal; a las asignaciones presupuestarias aprobadas en la Ley Anual de Presupuesto y a las disposiciones que emita la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DGPP), realizando la coordinación, recopilación y remisión de la información que dicha Dirección demande y que exija el proceso presupuestario.

## Recuadro 2

### NORMAS BÁSICAS DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA

- La Ley de Presupuesto tiene vigencia anual y coincide con el año calendario. Dicha norma contempla un período de regularización presupuestaria a efectos de completar el registro de la información de ingresos y liquidar los compromisos de gastos no pagados durante el Año Fiscal.
- El Presupuesto del Sector Público debe estar equilibrado entre sus ingresos y egresos, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.
- El Presupuesto del Sector Público debe contener el total de los ingresos y gastos contemplados para el Año Fiscal.
- El Presupuesto del Sector Público debe comprender, en su cuerpo normativo, todos los Presupuestos de las entidades del Estado.
- El Presupuesto del Sector Público debe mostrar el detalle de los ingresos, las fuentes de financiamiento y en relación a los egresos, el objeto del gasto a realizarse durante el Año Fiscal.
- Los recursos públicos, se administran en forma común y financian todos los gastos contemplados por la Ley Anual de Presupuesto.
- La Ley Anual de Presupuesto contiene, exclusivamente, disposiciones de orden presupuestal.
- El proceso presupuestario, debe apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las perspectivas de los ejercicios futuros.
- En lo no previsto por la Ley de Gestión Presupuestaria y las leyes relativas a la materia presupuestal se aplicarán supletoriamente los principios del derecho administrativo y las disposiciones reguladas por otras leyes que incidan en la materia, siempre que no sean incompatibles con su naturaleza.

**Fuente:** Ley de Gestión Presupuestaria del Estado (Ley N° 27209). Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, 2 de diciembre de 1999

## 4. Dinámica operativa

La dinámica operativa de la gestión presupuestal incluye varios niveles. Existe un “nivel institucional”, que tiene relación con el conjunto de funciones del Estado que se derivan de los mandatos constitucionales y que comprende, por tanto, cada uno de los pliegos presupuestarios. Existe también un “nivel funcional-programático”, que incluye las misiones y propósitos así como las atribuciones y acciones institucionales, compatibles con los mandatos constitucionales y que se expresan en programas y subprogramas.

Los programas deben expresar las políticas institucionales, de cada Pliego, durante el correspondiente año fiscal, comprendiendo, de acuerdo a lo prescrito por la Ley, acciones interdependientes y conducentes al cumplimiento de los objetivos generales de cada Pliego. Los Programas y los subprogramas que incluyan deben recoger los lineamientos de carácter sectorial e institucional de los respectivos pliegos, los cuales deben ser compatibles y guardar coherencia con las políticas generales del Estado. Estos deben articular el planeamiento estratégico (funciones y misiones) con los Presupuestos anuales, que definen el ritmo y los objetivos operativos de cada una de las entidades.<sup>15</sup>

Finalmente, existe un “nivel de actividades y proyectos”, que constituyen las unidades fundamentales de asignación de recursos. En este nivel se definen las metas presupuestarias necesarias para lograr objetivos específicos.

<sup>15</sup> De acuerdo a la Ley de Gestión Presupuestaria, el subprograma, es una categoría que refleja acciones orientadas a alcanzar objetivos parciales siendo por tanto un desagregado de uno o más objetivos incluidos en un programa.

Las actividades dan origen a la producción de bienes y servicios públicos, de acuerdo al conjunto de atribuciones institucionales que, generalmente, son permanentes. Los proyectos, en cambio, tienen una temporalidad definida, ya que buscan expandir y/o perfeccionar los bienes y servicios públicos. Los proyectos, por tanto y de acuerdo a lo establecido en la Ley, responden a objetivos que pueden ser medidos física y financieramente, a través de sus componentes y metas. La Ley norma el proceso presupuestario. Este comprende las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto, (Recuadro 3).<sup>16</sup>

El Titular del Pliego o su delegado, es responsable de organizar las tareas vinculadas a la Fase de Programación Presupuestal debiendo impartir las indicaciones pertinentes, de acuerdo a la Directiva que para el efecto apruebe la Dirección General de Presupuesto Público. En esta fase es muy importante la previsión o determinación de la demanda global de gastos que debe permitir asegurar la atención de los servicios de carácter permanente. Dicha previsión debe sujetarse a los objetivos institucionales de cada Pliego para el correspondiente año fiscal, tomando en cuenta las prioridades que establezca el titular del pliego y el monto de la asignación presupuestaria. La estimación de ingresos se efectúa de acuerdo a las directivas de la Dirección General del Presupuesto Público y una vez definidos, forman parte de la asignación presupuestaria total.<sup>17</sup>

En la Fase de Formulación Presupuestaria se define la estructura funcional programática de cada Pliego<sup>18</sup>, la cual se diseña en función de los objetivos institucionales para cada año fiscal. Asimismo, se definen las metas presupuestarias para dicho período compatibilizando la demanda global de gastos y la asignación presupuestaria total.<sup>19</sup> Concluida la formulación se ingresa en la Fase de Aprobación. El Anteproyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, debe ser sometido a la aprobación del Consejo de Ministros y remitido por el Presidente de la República al Poder Legislativo para su aprobación, en el plazo establecido por la Constitución Política (agosto de cada año). El Anteproyecto debe incluir una exposición de motivos, señalando los objetivos de política general establecidos por el Supremo Gobierno, los supuestos macroeconómicos que lo sustentan, los cuadros resúmenes explicativos de los ingresos y gastos, la distribución institucional del egreso por departamentos así como los cuadros que muestren la Clasificación Funcional Programática correspondiente.

La parte normativa contiene los dispositivos específicos que regulan la ejecución del Presupuesto anual, incluyéndose también un anexo de los detalles cuantitativos, mostrando los gastos a nivel de cada pliego presupuestario, función, programa, actividad, proyecto, grupo genérico de gasto y fuentes de financiamiento. La Ley Anual de Presupuesto debe publicarse en el Diario Oficial "El Peruano", antes del inicio del respectivo año fiscal. Producida la publicación, la Dirección Nacional del Presupuesto Público debe aprobar los calendarios de compromiso, conforme a la directiva correspondiente, teniendo

<sup>16</sup> Estas fases se regulan de manera general en la Ley de Gestión Presupuestaria y de manera específica en las Leyes Anuales de Presupuesto y en las Directivas que emite la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

<sup>17</sup> El titular del pliego es el responsable de establecer los objetivos institucionales para cada año fiscal. En la Fase de Formulación distribuye la asignación presupuestaria total del Pliego, en base a la información reunida durante la Fase de Programación Presupuestal, emitiendo las directivas necesarias para el desarrollo de las tareas inherentes a dicha Fase. Asimismo, corresponde al Titular suscribir el proyecto de Presupuesto institucional. La oficina de Presupuesto o la que haga sus veces, es responsable de coordinar las tareas relativas a la Fase de Programación Presupuestal así como de formular el Presupuesto institucional para someterlo a consideración del titular del pliego. Para este fin, brinda el apoyo técnico necesario a fin de garantizar la unidad de criterio en el ámbito institucional.

El jefe de la Oficina de Presupuesto o el que haga sus veces y su inmediato superior jerárquico son responsables solidarios, respecto a las tareas a desarrollar durante las fases de programación y formulación Presupuestal. Es competencia y responsabilidad de la Dirección Nacional del Presupuesto Público emitir las directivas e instrucciones pertinentes así como evaluar las propuestas de los pliegos presupuestarios y elaborar el Anteproyecto de Ley Anual de Presupuesto.

<sup>18</sup> La estructura funcional programática establece las funciones que ejecutan los pliegos presupuestarios. Estas son, de acuerdo a la Ley de Gestión Presupuestaria, las siguientes: Legislativa, Justicia, Administración y Planeamiento, Agraria, Asistencia y Previsión Social, Comunicaciones, Defensa y Seguridad Nacional, Educación y Cultura, Energía y Recursos Minerales, Industria, Comercio y Servicios, Pesca, Relaciones Exteriores, Salud y Saneamiento, Trabajo, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano

El Clasificador Funcional Programático, define y desagrega las funciones, en programas y subprogramas. Este clasificador se aprueba y modifica por Resolución de la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

<sup>19</sup> La asignación presupuestaria total comprende los recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento distintas a la de recursos ordinarios, así como los recursos por la fuente de financiamiento "Recursos Ordinarios", que determine y comunique el Ministerio de Economía y Finanzas al Pliego respectivo.

en cuenta la asignación y programación trimestral del gasto<sup>20</sup>. Este Calendario se sujeta a la disponibilidad de recursos públicos y constituye la autorización máxima para la ejecución de egresos. Su ejecución responde a la escala de prioridades del Pliego y a los ajustes que al respecto establezca su Titular. Debe precisarse que los calendarios de compromiso son modificados, durante el ejercicio presupuestario, de acuerdo a la disponibilidad de los recursos.

Recuadro 3

**FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO****Fase de Programación:**

- Definición de los objetivos Institucionales a lograr en el Año Fiscal.
- Proposición de las metas Presupuestarias a ser consideradas durante la Fase de Formulación Presupuestaria.
- Determinación de la demanda global de los gastos que implicará la prestación de los servicios y funciones que desarrollarán los Pliegos, teniendo en cuenta las propuestas de metas presupuestarias.
- Estimación de los ingresos correspondientes a cada fuente de financiamiento.

**Fase de Formulación:**

- Definición de la estructura funcional y programática del Pliego que se diseña en función de los objetivos institucionales para cada Año Fiscal.
- Definición de las metas presupuestarias a cumplir.

**Fase de Aprobación:**

- El Anteproyecto de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, es sometido a la aprobación del Consejo de Ministros y remitido por el Presidente de la República al Poder Legislativo para su aprobación, en los plazos establecidos por la Constitución Política del Perú.

**Fase de Ejecución:**

- Se concreta el flujo de los ingresos y egresos previstos en el Presupuesto anual tomando como referencia la programación mensual de ingresos y gastos, dentro del marco de las asignaciones trimestrales de gastos, las programaciones trimestrales del gasto, los calendarios de compromisos y las modificaciones presupuestarias efectuadas.
- Esta Fase se regula conforme a las directivas y demás disposiciones que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

**Fase de Control:**

- La Dirección Nacional del Presupuesto Público efectúa el seguimiento de los niveles de ejecución de los ingresos y de los gastos respecto al Presupuesto autorizado y sus modificaciones.
- La Contraloría General de la República y los Organos de Control Interno de las entidades del Sector Público ejercen el control del Presupuesto, que comprende el control de la legalidad y de la gestión, según lo estipulado en el marco jurídico del Sistema Nacional de Control.
- El Congreso de la República fiscaliza la ejecución presupuestaria y revisa y aprueba la Cuenta General de la República.

**Fase de Evaluación:**

- Las Entidades del Sector Público determinan, bajo responsabilidad, los resultados de la gestión presupuestaria de su Pliego, considerando los programas, proyectos y actividades aprobados en su Presupuesto.
- La Evaluación Presupuestaria considera el logro de los objetivos institucionales, a través del cumplimiento de las metas presupuestarias previstas; y la ejecución de los ingresos, gastos y metas presupuestarias.

**Fuente:** Ley de Gestión Presupuestaria del Estado (Ley N° 27209). Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, 2 de diciembre de 1999

En la Fase de Ejecución Presupuestaria debe concretarse el flujo de los ingresos y egresos previstos en el Presupuesto anual.<sup>21</sup> Esta Fase debe realizarse de conformidad con las directivas y demás disposiciones que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público. El ejercicio presupuestario debe comprender dos períodos: el año fiscal, que se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre, durante el cual se realizan las operaciones generadoras de los ingresos y gastos; y el período de regularización presupuestaria, cuyo plazo es fijado por las Ley Anual de Presupuesto. En esta Fase es importante destacar el concepto de “Compromiso” que establece la Ley de Gestión Presupuestaria. Este se

<sup>20</sup> Cabe destacar que la Ley de Gestión Presupuestaria precisa que la aprobación de los calendarios de compromisos, no convalida los actos o acciones que no se ciñan a la normatividad vigente.

<sup>21</sup> Para estos efectos, se toma como referencia la programación mensual de ingresos y gastos y dentro del marco de las asignaciones trimestrales de gastos, las programaciones trimestrales del gasto, los calendarios de compromisos y las modificaciones presupuestarias efectuadas.



considera un acto emanado de una autoridad competente que afecta total o parcialmente las asignaciones presupuestarias. El “Compromiso” implica que no deben excederse los niveles aprobados en la asignación trimestral de gastos ni los calendarios de compromiso aprobados para cada pliego presupuestario. Consecuentemente, la Ley prescribe que está prohibida la realización de gastos si no está aprobada la respectiva asignación presupuestaria.

Otro concepto importante es el “Devengado”. La Ley establece que este comprende la obligación de pago que asume un pliego presupuestario, como consecuencia del respectivo compromiso contraído. Este supone la liquidación, la identificación del acreedor y la determinación del monto, a través del correspondiente documento oficial.<sup>22</sup> Por otro lado, el concepto de “Pago”, constituye, de acuerdo a la Ley, la etapa final de la ejecución del gasto, en la cual el monto devengado se cancela total o parcialmente, debiendo formalizarse también, a través de documentos oficiales. En este sentido, la Ley prescribe que está prohibido efectuar el pago de obligaciones no devengadas. La Ley hace referencia también, a las modificaciones presupuestarias tanto a nivel institucional como funcional-programático. Se consideran, dentro de este concepto, los créditos suplementarios, las habilitaciones y transferencias de partidas, así como los créditos y anulaciones presupuestarias.<sup>23</sup> Cabe indicar que la Ley considera que cuando se proyecten al cierre del año fiscal, desequilibrios en el Presupuesto de ingresos y/o gastos del Sector Público, por la atención de gastos de emergencia o por desviaciones en el logro de las metas macroeconómicas, el Poder Ejecutivo puede efectuar las transferencias de partidas que sean necesarias.

A la Fase de Ejecución le sigue la de Control Presupuestario y Control de la Legalidad. La Dirección Nacional del Presupuesto Público ejerce el control presupuestal mediante el seguimiento de los niveles de ejecución de los ingresos y de los gastos respecto al Presupuesto autorizado y sus modificaciones. Por su parte, la Contraloría General de la República y los órganos de control interno de las entidades del Sector Público ejercen el control de la legalidad y de la gestión, según las atribuciones conferidas, por ley, al Sistema Nacional de Control mientras que el Congreso de la República fiscaliza la ejecución presupuestaria, revisa y aprueba la Cuenta General de la República.<sup>24</sup>

En la Fase de Evaluación, las entidades del Sector Público deben determinar, bajo responsabilidad, los resultados de la gestión presupuestaria del Pliego mediante el análisis y medición de la ejecución de los ingresos, gastos y metas presupuestarias así como de las variaciones observadas, señalando sus causas, en relación con los programas, proyectos y actividades aprobados en el correspondiente Presupuesto.<sup>25</sup> La evaluación presupuestaria debe realizarse considerando el logro de los objetivos institucionales y la ejecución de los ingresos, gastos y metas presupuestarias.<sup>26</sup> La Ley establece la obligatoriedad de informar. En este sentido, los pliegos presupuestarios se encuentran obligados a remitir a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, la información presupuestaria, de

<sup>22</sup> En el caso de bienes y servicios, se configura a partir de la verificación de conformidad del bien recepcionado, del servicio prestado o por haberse cumplido con los requisitos administrativos y legales para los casos de gastos sin contraprestación inmediata o directa

<sup>23</sup> Se consideran modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas. Los créditos suplementarios, comprenden los incrementos de los montos de ingresos y egresos autorizados en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, debiendo ser aprobados por Ley mientras que las habilitaciones y transferencias de Partidas, incluyen los traslados de recursos entre pliegos presupuestarios, autorizados por Ley. De otro lado, las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional-programático comprenden los créditos presupuestarios y las anulaciones presupuestarias que varíen las asignaciones aprobadas para cada Presupuesto institucional, debiendo ser autorizadas mediante Resolución del Titular. Los créditos presupuestarios corresponden al incremento de las asignaciones presupuestarias de actividades y proyectos con cargo a anulaciones de la misma actividad o proyecto o de otras actividades y proyectos. Las anulaciones presupuestarias, incluyen la supresión total o parcial de las asignaciones presupuestarias de actividades o proyectos, considerados no prioritarios durante la ejecución presupuestal.

<sup>24</sup> La Ley establece que los funcionarios y servidores públicos realizan compromisos, disponen y/o efectúan Pagos, dentro del marco de las asignaciones autorizadas en el Presupuesto para el Año Fiscal y de los niveles aprobados en los Calendarios de Compromisos. La correcta realización de compromisos no exime de la responsabilidad a que hubiere lugar, en caso se no se observen las formalidades requeridas para la utilización financiera de los recursos.

<sup>25</sup> La Ley otorga un tratamiento especial a ciertos pliegos. Así los Presupuestos de los Ministerios de Defensa y del Interior, tienen carácter de reservado. Sin embargo, la información correspondiente a cada una de las fases presupuestarias debe estar a disposición de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso de la República, del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contraloría General de la República

<sup>26</sup> La Directiva que norma el proceso presupuestario contempla el procedimiento para la elaboración de las Evaluaciones del Presupuesto del Sector Público. Dichas evaluaciones deben remitirse a la Comisión de Presupuesto y a la Comisión Revisora de la Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República y a la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

conformidad con los procedimientos establecidos en las directivas que normen las fases del proceso presupuestario del Sector Público.

El incumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley de Gestión Presupuestaria, la Ley Anual de Presupuesto, así como en los reglamentos y directivas emitidas por la Dirección Nacional del Presupuesto Público, da lugar a sanciones administrativas, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal. Es importante precisar que la Ley garantiza la autonomía del Presupuesto del Congreso de la República. Para evitar que sus decisiones puedan ser asumidas por otras entidades, establece que las normas o resoluciones que dicte el Congreso de la República en relación a su Presupuesto, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, no afectan el Presupuesto de gastos referido a remuneraciones o escalas diferenciales u otros conceptos de gasto en los demás pliegos presupuestarios.

## **5. Planeamiento estratégico y Presupuesto**

La Ley incluye disposiciones orientadas a reforzar el planeamiento estratégico señalando expresamente que los Presupuestos institucionales de los pliegos presupuestarios se articulan con los planes estratégicos del pliego, los que deben reflejar la misión y proyecciones de la institución, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, propendiendo a la consecución de sus objetivos estratégicos. Asimismo, se precisa que el plan estratégico del pliego, debe articularse, de manera coherente, con el plan estratégico del sector respectivo, para lo cual se deberán seguir los lineamientos establecidos por la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

De otro lado, la Ley estipula que los planes operativos Institucionales deben diseñarse en función de las metas presupuestarias que se esperan alcanzar para cada año fiscal. De acuerdo a la Ley, estos constituyen instrumentos administrativos que reflejan los procesos a desarrollar en el corto plazo, precisando las tareas y trabajos necesarios para cumplir las metas presupuestarias. Se dispone también que los planes estratégicos sectoriales son de carácter multianual y que deben ser elaborados por los responsables de cada sector y aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros. Estos planes estratégicos sectoriales deben seguir los lineamientos que la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, del Ministerio de Economía y Finanzas, emita para tales efectos. En este sentido, es importante señalar que la Ley busca articular el proceso presupuestal con una mejor planificación de corto plazo y con visiones estratégicas de mediano y largo plazo.

## **B. Leyes anuales de equilibrio financiero**

En esta sección se incluye un análisis de las leyes de equilibrio financiero, que estuvieron vigentes en el periodo 1993-2003, con el objeto de identificar cuáles fueron los principales conceptos normativos en dicho periodo. De acuerdo a lo establecido en la Constitución, el Congreso de la República aprueba anualmente la Ley de Equilibrio Financiero que establece los criterios, fuentes y uso de recursos que permiten el financiamiento del Presupuesto del Sector Público en cada ejercicio anual. En esta Ley, se establecen los límites que deben tener los gastos totales por toda fuente de financiamiento así como la presión tributaria y el endeudamiento.

Hasta el año 1994, los indicadores de equilibrio financiero se expresaban como una proporción del Producto Bruto Interno (PBI) pero posteriormente y hasta el año 2003, la autorización solamente se expresa en la moneda nacional. Dentro del nivel de egresos, se especifican las autorizaciones de gastos corrientes y de capital mientras que respecto a los ingresos se detallan los niveles que deben alcanzar los ingresos del Tesoro Público, el endeudamiento interno y externo, tanto concertado como por concertar, y el servicio de la deuda pública. Las leyes de equilibrio financiero han sido muy rigurosas respecto de la aprobación de leyes que tengan impacto sobre las finanzas públicas. Así se ha establecido, cada año, que toda ley que autorice gastos no previstos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, deberá especificar su correspondiente fuente de financiamiento. Asimismo, los proyectos de ley que aprueben gastos, deberán contar, como requisito previo para el inicio de su trámite, con el respectivo análisis de

costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, que exprese explícitamente a quiénes beneficia y a quiénes se perjudica, así como el impacto de su aplicación sobre el Presupuesto.

De acuerdo a lo establecido, en las leyes de equilibrio financiero, una vez promulgada la Ley Anual de Presupuesto, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, debe establecer las disposiciones del caso para que la distribución administrativa de la asignación presupuestaria, durante el año fiscal, mantenga el equilibrio efectivo entre los recursos y gastos ordinarios. Para estos efectos, se entiende por distribución administrativa, la autorización de los recursos públicos que se establece en la asignación trimestral del gasto y en el calendario de compromisos. Para realizar una fiscalización más rigurosa del comportamiento de los ingresos, se ha dispuesto que la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) informe, cada 3 meses, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, sobre los avances de las acciones realizadas en la lucha contra la evasión tributaria y el contrabando, así como sobre sus iniciativas para mejorar la recaudación tributaria.

Generalmente se ha especificado que si se produjera un mayor ingreso, por cualquier fuente de financiamiento, durante el período de ejecución presupuestaria -con relación a los niveles mínimos, establecidos en la correspondiente Ley de Equilibrio Financiero- es posible modificar el nivel máximo de egresos del Gobierno Central, lo cual debe ser concordante con lo establecido en la Ley Anual de Presupuesto que rige para el correspondiente ejercicio fiscal. Asimismo, se ha autorizado al Poder Ejecutivo para que, mediante Decreto Supremo -con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y a propuesta de la Dirección Nacional del Presupuesto Público efectúe las transferencias necesarias y asigne los recursos efectivamente disponibles,<sup>27</sup> cuando la proyección trimestral de ingresos fiscales, al cierre del año en curso, muestre una desviación a la baja superior al 2 %.<sup>28</sup> En el caso inverso, es decir cuando la proyección trimestral de ingresos tributarios, muestre una desviación hacia arriba, mayor al 2%, respecto de los supuestos de ingreso, el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo puede orientarlos a otros programas de especial prioridad social.

Hasta 1999, las leyes de equilibrio financiero hacían referencia a las operaciones de endeudamiento interno. Por endeudamiento interno se comprendía a toda modalidad de préstamo, emisión de bonos y garantías que implicaran endeudamiento a plazos mayores de un año, sea con personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país. En general, estas leyes dispusieron que las operaciones de endeudamiento interno debían ser efectuadas considerando expresamente las prioridades establecidas por el Gobierno Central, indicando que para su aprobación deberían contar con la autorización del Titular del Sector respectivo; opinión favorable de la Dirección General de Presupuesto Público; y con la certificación de endeudamiento de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, que se emite solamente si es que se han cumplido los dos primeros requisitos. Las leyes de equilibrio financiero han precisado que cada operación de endeudamiento interno debe ser aprobada por el Ministro de Economía y Finanzas, previo Informe de la Dirección General de Crédito Público y de la Oficina de Asesoría Jurídica. Las modificaciones son posibles si es que se presentaran condiciones más favorables de endeudamiento interno. De ser este el caso, deben ser aprobadas mediante resolución del Ministerio de Economía y Finanzas, previa calificación de la Dirección General de Crédito Público. Las leyes de equilibrio financiero han dispuesto también que las operaciones de endeudamiento interno, autorizadas en ellas, debían acordarse en las condiciones financieras que determine la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Estas leyes establecieron además que las entidades que concertaran endeudamiento interno debían remitir a la Dirección General de Crédito Público la información de los desembolsos respectivos, dentro de los ocho (8) días posteriores al desembolso realizado, bajo responsabilidad del titular de la

<sup>27</sup> Se refiere a la fuentes de financiamiento "Recursos Ordinarios", deducidos los gastos tributarios, recursos por privatización y concesiones y recursos por operaciones oficiales de crédito.

<sup>28</sup> Dicha desviación se refiere a los supuestos de ingreso y financiamiento que sustentan la autorización máxima de gasto aprobada en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el correspondiente ejercicio, con la finalidad de garantizar la preservación del equilibrio macrofiscal y el financiamiento de los programas de elevada prioridad social. Estos programas son los de educación primaria, seguro integral de salud, programas alimentarios, seguridad ciudadana y mantenimiento de la infraestructura económica.

entidad y/o sector correspondiente. Otro aspecto muy importante que han abordado las leyes de equilibrio financiero ha sido el que se refiere al ordenamiento financiero, asunto que tiene relación con las operaciones de renegociación de la deuda interna. Para estos efectos, se estableció que dichas renegociaciones debían ser aprobadas por decreto supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

## **C. Leyes anuales de endeudamiento**

Hasta 1999, el criterio que prevaleció fue que las operaciones de endeudamiento interno se aprobaban en la ley de equilibrio financiero mientras que las leyes de endeudamiento hacían referencia solamente a las operaciones de endeudamiento externo. Con relación a esta modalidad de endeudamiento, estas leyes dispusieron que cada operación debía ser aprobada mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el ministro o los ministros del sector o los sectores correspondientes. Las eventuales modificaciones que pudieran producirse, durante el ejercicio fiscal, debían ser aprobadas de la misma forma.

En consecuencia, todas las líneas de crédito y protocolos financieros de cualquier índole, vinculados a endeudamiento externo, acordado o garantizado, debían ser aprobadas por Decreto Supremo. Al respecto, el Ministerio de Economía y Finanzas estaba facultado para asignar los recursos provenientes de fuentes externas mediante Decreto Supremo que, al igual que las autorizaciones, requería también el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Estos dispositivos legales establecieron también que el Ministerio de Economía y Finanzas debía cautelar que el endeudamiento externo fuese prioritariamente concesional. A partir del 2000, el dispositivo a que se hacemos referencia pasó a denominarse Ley de Endeudamiento, abarcando tanto el endeudamiento interno como externo. La norma general, como ya se había dispuesto en leyes anteriores, ha sido que las operaciones de endeudamiento se aprueben mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el ministro del sector correspondiente.

Las modificaciones de las operaciones de endeudamiento se aprueban también de la misma manera. Las modificaciones referidas al plazo de utilización, reasignación o recomposición de gastos o cambio de la entidad u órgano responsable de la ejecución del proyecto, cuyos procedimientos no estén contemplados en los contratos de préstamo correspondientes, deben ser aprobadas por Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro del Sector correspondiente. Igual modalidad se sigue para la aprobación de las líneas de crédito que concerte o garantice el Gobierno Central durante cada año fiscal. Las leyes han establecido también que el Ministerio de Economía y Finanzas debe cautelar que la concertación de endeudamiento sea, prioritariamente, concesional. Esto es vinculada a fuentes de cooperación financiera internacionales y de agencias nacionales. Esta norma se repite anualmente en cada una de las leyes de endeudamiento. El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Crédito Público, actúa como Agente Financiero del Estado, en todas las operaciones de endeudamiento, que acuerde o garantice el Gobierno Central, pudiéndose designar a otro agente financiero mediante Resolución Ministerial de Economía y Finanzas. Todas las negociaciones de contratos de endeudamiento deben realizarse a través del Agente Financiero del Estado o de la entidad competente que se determine por Resolución Ministerial de Economía y Finanzas.

Las leyes de endeudamiento han establecido también una serie de procedimientos administrativos que se repiten todos los años. Así las entidades u órganos que administran operaciones de endeudamiento están obligadas a conciliar semestralmente con la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, los desembolsos que reciban al 30 de junio y al 31 de diciembre de cada año fiscal. Dichas conciliaciones deben realizarse como plazo máximo hasta el 31 de julio de cada año fiscal y al 31 de enero del año fiscal siguiente, bajo responsabilidad del titular de la entidad u órgano correspondiente.

De otro lado, todas las entidades del Sector Público que tengan concertadas operaciones de endeudamiento, incluyendo aquellas que no cuenten con la garantía del Gobierno Central, deben informar a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, al vencimiento de cada trimestre calendario, los saldos adeudados por este concepto.

Las leyes de endeudamiento han precisado que el pago del servicio de las operaciones de endeudamiento del Gobierno Central debe ser efectuado por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, para cuyo efecto los pliegos que cuenten con financiamiento, distinto al de recursos ordinarios, deben transferir al Ministerio de Economía y Finanzas los recursos financieros para atender dicho servicio, de acuerdo con los términos de los respectivos contratos de préstamo y/o los convenios de traspaso de recursos.

Con relación a las entidades que no forman parte del Gobierno Central y que concierten operaciones de endeudamiento con garantía de éste, las leyes han establecido que dichas entidades están obligadas al pago del servicio de tales operaciones en forma directa, bajo responsabilidad de su directorio u órgano equivalente, de acuerdo con los términos de los Contratos de Préstamo y con la normatividad vigente. Asimismo, se ha establecido que las referidas entidades deben remitir a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas la información sobre el servicio efectuado dentro de los 8 (ocho) días posteriores a su ejecución. Todos los años se ha indicado también, que la custodia de los originales de los contratos de las operaciones de endeudamiento que acuerde o garantice el Gobierno Central y de las renegociaciones de la deuda pública está a cargo de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta Dirección, como agente financiero del Estado, ha sido autorizada para efectuar el cobro de una comisión de gestión anual, equivalente al 0,1%, sobre el total del saldo adeudado de las operaciones de endeudamiento concertadas por el Gobierno Central.

En las leyes de endeudamiento se ha facultado también, a dicha Dirección General, para celebrar operaciones de cobertura de riesgo, incluidas las relacionadas con el tipo de cambio y la tasa de interés, para la deuda del Gobierno Central. Estas operaciones deben ser aprobadas por Resolución del Ministerio de Economía y Finanzas. La información correspondiente debe ser remitida a la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, dentro de los 45 (cuarenta y cinco) días hábiles siguientes a la suscripción de cada operación. De otra parte, el Ministerio de Economía y Finanzas efectúa, a través de la Dirección General de Crédito Público, los aportes, suscripción de acciones, contribuciones y los pagos respectivos a los organismos multilaterales de crédito. En diversos dispositivos se ha autorizado a efectuar ampliaciones de capital u otro tipo de operaciones relacionadas con estos organismos. Asimismo, todos los años se reitera que la custodia de los originales de los contratos de las operaciones de endeudamiento, que acuerde o garantice el Gobierno Nacional y de las renegociaciones de la Deuda Pública, está a cargo de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Las leyes de endeudamiento se han referido también a los requisitos para convocar a licitaciones públicas cuando estas se encuentran relacionadas con operaciones de endeudamiento. Los requisitos han sido bastante similares en los últimos diez años. Las entidades que requieran convocar a licitaciones públicas, para la ejecución de un proyecto que conlleve endeudamiento, deben contar, previamente, con la Resolución Ministerial de Economía y Finanzas, que apruebe las condiciones financieras a considerar en dicha licitación pública. Para la emisión de esta Resolución se requiere la solicitud del titular del sector al que pertenece la entidad u órgano responsable de la ejecución del proyecto, acompañada del estudio de factibilidad y de un informe técnico-económico favorable.

En el caso de los gobiernos locales y regionales, se ha establecido que sus licitaciones requieren, respectivamente, la solicitud del alcalde, acompañada del Acta que dé cuenta de la aprobación del Concejo Municipal y del presidente de la región, acompañada del Acta que dé cuenta de la aprobación del Consejo Regional. En ambos casos, la ley de endeudamiento ha establecido que la solicitud deberá estar acompañada de la opinión favorable del sector vinculado al proyecto, cuando fuera pertinente; del estudio de factibilidad del proyecto y de un informe técnico-económico favorable.

En normas complementarias, incorporadas al texto de la Ley Anual de Endeudamiento, se han incluido, dependiendo del año, disposiciones relacionadas con la reprogramación de deudas provenientes de la garantía de la república o de una empresa estatal, incluidas en los convenios celebrados por el Estado Peruano con los acreedores externos. Para estos efectos, se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Crédito Público, a celebrar los convenios correspondientes.

## **D. Leyes anuales de Presupuesto**

La Constitución Política dispone que el Congreso de la República aprueba la Ley Anual de Presupuesto que incluye la aprobación de los gastos de los diferentes niveles de Gobierno. Entendiendo por éstos, el Gobierno Nacional, que incluye los pliegos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; los organismos constitucionalmente autónomos; instituciones públicas descentralizadas y universidades públicas (Tomo I); los gobiernos regionales (Tomo II); y los Gobierno Locales (Tomo III).

El Presupuesto de cada nivel del Gobierno considera la distribución del gasto por actividad, proyecto y grupo genérico de gasto y respecto de las fuentes de financiamiento, se consideran los recursos ordinarios, el canon y sobre-canon, la participación en rentas de aduanas; el Fondo de Compensación Municipal, los recursos directamente recaudados; los recursos por operaciones oficiales de crédito interno y externo; las donaciones y transferencias y los recursos por privatizaciones y concesiones. Cada Titular del Pliego debe hacer la correspondiente desagregación del gasto por fuentes de financiamiento y grupo genérico y la distribución institucional del gasto por fuente de financiamiento. El Presupuesto institucional de apertura se aprueba mediante Resolución, antes de iniciado el año fiscal, con excepción de los gobiernos regionales, que tienen hasta el 10 de enero, de cada año, para aprobar y remitir la información correspondiente.

La Dirección Nacional del Presupuesto Público remite a los pliegos presupuestarios, antes del inicio del año fiscal, el desagregado del Presupuesto de ingresos al nivel de Pliego y de egresos por unidad ejecutora, función, programa, subprograma, actividad, proyecto, categoría de gasto, grupo genérico de gasto y fuente de financiamiento, resultante del proceso de formulación y aprobación de la Ley Anual de Presupuesto.<sup>29</sup> En esta sección se tratará de identificar los puntos normativos centrales que han sido incluídos en las leyes anuales de Presupuesto, durante el periodo 1993-2003, muchos de los cuales se repiten todos los años de manera rutinaria. Justamente la idea de una Ley de Gestión Presupuestaria era evitar que las leyes de Presupuesto incidieran en aspectos normativos que son de naturaleza permanente y que tienen que ver con responsabilidades institucionales o de procedimiento o con algunos conceptos referidos a la gestión fiscal.

### **1. Recursos públicos**

Las leyes de Presupuesto han hecho referencia al origen de los recursos del Tesoro Público. La Ley de 1993 precisa que constituyen recursos del Tesoro Público, la recaudación que efectúan los organismos del Gobierno Central provenientes de ingresos tributarios, no tributarios, tasas, contribuciones, venta de bienes corrientes y de servicios, rentas de la propiedad, multas y otras sanciones, venta de bienes de capital y otros ingresos corrientes y de capital. Se agregaron, como recursos del Tesoro Público, los saldos de balance registrados al 31 de diciembre de 1992, los cuales debían ser depositados dentro de los treinta días calendario siguientes a la vigencia de la Ley de Presupuesto, en las subcuentas de control de ingresos que debe abrir la Dirección General del Tesoro Público. Se señala que la recaudación de estos conceptos seguirá siendo de responsabilidad de los respectivos organismos captadores, con sujeción a las normas complementarias que, de ser necesario, dicte la Dirección General del Tesoro Público. Cabe agregar que la Ley de 1993, prohibió la administración de recursos propios en forma extra-presupuestaria. Se precisa además, que los recursos

---

<sup>29</sup> Copia de la resolución debe ser presentada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes de aprobada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República y a la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

del Tesoro Público serán destinados a financiar los planes y programas sociales y de infraestructura del Estado, autorizados mediante Decreto Supremo.

En la Ley de 1994, se repite el mismo concepto de recursos del Tesoro Público de la Ley del año anterior<sup>30</sup> y se prohíbe, igualmente, la administración de recursos propios en forma extrapresupuestaria pero se indica que los intereses generados, por depósitos efectuados, en el sistema financiero, por las diferentes entidades del Sector Público, se incorporan en su respectivo Presupuesto, antes de iniciada su ejecución. Se faculta a los titulares de pliego a incluir en sus respectivos Presupuestos, mediante el dispositivo legal correspondiente, los mayores recursos provenientes de ingresos propios y donaciones internas y externas. La Ley aclara que cuando la donación se oriente al financiamiento de nuevos proyectos de inversión, cuya contrapartida nacional deba ser financiada por el Tesoro Público, se requiere el informe favorable de la Dirección Nacional de Presupuesto Público, previa a la modificación presupuestaria que se autoriza por ley. Los dispositivos legales que se requieran deben ser emitidos a la Comisión de Presupuesto del Poder Legislativo, dentro de los cinco (05) días siguientes a su aprobación.

La Ley de 1994 autoriza a las Universidades Públicas a utilizar discrecionalmente las utilidades que arrojen sus actividades de producción de bienes y servicios y otros ingresos propios sin perjuicio de la obligación de rendir cuenta de la captación y utilización de dichos ingresos.

La Ley de 1995, no alteró el concepto de recursos del Tesoro Público reiterando que su recaudación era de responsabilidad de los organismos captadores, con sujeción a las normas complementarias que de ser necesario dicte la Dirección General del Tesoro Público. De otro lado, se volvió a insistir en la prohibición de administrar recursos propios en forma extrapresupuestaria y en la incorporación de los intereses percibidos. Se dispuso que los organismos del Sector Público podían utilizar "Documentos Cancelatorios del Tesoro Público", en el pago de los Derechos ad-valorem, Impuesto General a las Ventas, y otros tributos que constituyen ingresos del Tesoro Público que resultaran de la adquisición de bienes, servicios y equipos, siempre que cuenten con el marco presupuestal correspondiente.

En esta ley, se volvió a autorizar, nuevamente, a las universidades públicas a utilizar discrecionalmente las utilidades que arrojaran sus actividades de producción de bienes y servicios y otros ingresos propios. Lo mismo se incluyó en la Ley de 1996. Los conceptos de ingresos del Tesoro Público se mantuvieron en esta Ley, reiterándose el procedimiento establecido en años anteriores. Como novedad, la Ley incluye una norma referente a la prohibición del cobro de pensiones, cuotas o aportes obligatorios en los centros educativos públicos, por los servicios adicionales que brindan. Sin embargo, se les autorizó a utilizar los ingresos que captaran como resultado de otras actividades, sin perjuicio de la obligación de informar al Ministerio de Educación y a los Consejos Transitorios de Administración Regional, el tipo de captación de recursos efectuada y su correspondiente utilización.

La Ley de 1997 reitera, otra vez, las mismas disposiciones de los años anteriores en temas tales como: incorporación de los mayores recursos provenientes de los saldos de balance y de las fuentes de recursos ordinarios y por operaciones oficiales de crédito. La novedad radicó en que se normó la aplicación de los recursos provenientes del canon minero, autorizando a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs) a incorporarlos en sus respectivos Presupuestos. Dicha incorporación debía ser aprobada por resolución del titular del pliego, considerando la distribución efectuada por la Dirección Nacional de Presupuesto Público, de conformidad con las normas que regulan la materia. Se dispuso asimismo, que los gobiernos locales, que contraten operaciones oficiales de crédito, debían incorporar estos recursos en sus respectivos Presupuestos. Se normó además, la desactivación, fusión o

<sup>30</sup> Ley de Presupuesto de 1994, Artículo 19: Constituyen recursos del Tesoro Público, la recaudación que efectúan los organismos del Gobierno Central provenientes de ingresos tributarios, no tributarios, tasas, contribuciones, venta de bienes corrientes y de servicios, rentas de la propiedad, multas y otras sanciones, venta de bienes de capital y otros ingresos corrientes y de capital así como los intereses generados por depósitos en el sistema financiero; los cuales serán destinados a financiar las actividades, planes y programas del Estado a cargo de los pliegos presupuestarios ejecutores y captadores de los citados recursos; quienes bajo responsabilidad informarán trimestralmente de lo actuado a la Comisión de Presupuesto del Poder Legislativo. Su recaudación es de responsabilidad de los organismos captadores, con sujeción a las normas complementarias que de ser necesario dicte la Dirección General de Tesoro Público.

reestructuración de reparticiones públicas, así como el cambio de la unidad ejecutora de actividades y proyectos, que implicaran el traslado de recursos entre organismos del Sector Público, indicándose que debían ser autorizados por Decreto Supremo.

La Ley de 1998 repitió los mismos conceptos y procedimientos. Se precisó, sin embargo, que si los saldos de balance de las fuentes de financiamiento exigían contrapartida nacional, ésta debía asumirse con cargo al respectivo Presupuesto.

La Ley de 1999, mantuvo también las orientaciones de años anteriores. Sin embargo, conviene destacar algunas disposiciones que tocaron aspectos muy puntuales. Se dispuso, por ejemplo, que los intereses generados por depósitos en el sistema financiero nacional o extranjero - correspondientes a la fuente de "Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Externo" - debían incorporarse como recursos para financiar las actividades y proyectos que los originen. Se incluyeron también disposiciones referidas a la administración de recursos directamente recaudados. Al respecto, se estableció que dichos recursos debían ser aplicados a las actividades y proyectos programados para el año fiscal en curso. Se indicó además que, los ingresos generados por el alquiler de equipos, maquinarias y otros bienes muebles, debían ser aplicados a gastos de mantenimiento y reposición.

La Ley del 2000 mantuvo los criterios de años anteriores pero conviene indicar que, en una disposición transitoria, se hizo referencia a los casos en que se presentaran ingresos derivados de indemnización de seguros; ejecución de garantías a proveedores, contratistas y similares; multas y venta de bases para la realización de los procesos de selección, indicándose que debían ser depositados en la Cuenta Principal del Tesoro Público.

La Ley del 2001 nuevamente autoriza a incorporar los mayores recursos provenientes de fuentes de financiamiento distintas a los de recursos ordinarios y los derivados de operaciones oficiales de crédito; por la venta de alimentos vinculados a convenios Internacionales; los saldos de balance así como los diferenciales cambiarios. La Ley del 2002 repite ésta y otras normas de años anteriores pero precisa que los recursos deben destinarse a mejorar la cobertura y calidad de la provisión de bienes y prestación de servicios que brinda la entidad; y a concluir los estudios y obras de infraestructura. Es importante precisar que, en la Ley del 2002, se hace mención expresa del denominado "Marco Macroeconómico Multianual" que establece los parámetros que gobiernan las finanzas públicas. La aplicación de los referidos recursos debía hacerse por tanto, respetando las metas establecidas en dicho Marco Macroeconómico.

La Ley de 2003 insiste en las mismas normas de concepción y manejo de los recursos públicos. Es interesante destacar, no obstante, la norma establecida respecto del uso de recursos de operaciones de endeudamiento, destinados al cumplimiento de metas, cuyo financiamiento se encuentra previsto en la Ley de Presupuesto con recursos ordinarios. En este caso, se autorizó al Poder Ejecutivo para que, mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, autorice su uso como recursos ordinarios. Se precisa también que este procedimiento será aplicable cuando los citados recursos estén destinados a metas que tengan por fuente de financiamiento operaciones de endeudamiento cuyos desembolsos no se hayan ejecutado. Se aclara además, que todo lo dispuesto no exime del cumplimiento de las normas que rigen a las operaciones de endeudamiento.

De otro lado, se autoriza al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior a vender, conforme a la normatividad vigente, los bienes muebles e inmuebles que resulten excedentes de acuerdo con la opinión de la Comisión de Evaluación del Estado de los Bienes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que deberá constituirse en los Ministerios de Defensa y del Interior con participación de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, respectivamente. La Ley indica que los recursos provenientes de dicha venta deben ser considerados como recursos directamente recaudados. Estos deben destinarse, íntegramente, al mantenimiento, reconstrucción, repotenciación y transformación del material, equipos y armamento de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, respectivamente. La Oficina de Auditoría Interna, o la que haga sus veces, debe verificar el efectivo cumplimiento de esta norma.



Se incluye nuevamente una norma sobre los ingresos que se generen como consecuencia de la gestión de los centros de producción y similares de las universidades públicas, las que deben ser utilizados para cubrir los costos de operación, inversiones y cargas impositivas de dichos centros. La Ley indica que si existieran saldos disponibles deben ser utilizados en el cumplimiento de cualquier meta presupuestaria programada por las universidades, al amparo de la autonomía que les confiere la ley.

En las disposiciones finales se establece que todos los activos de las entidades públicas no involucrados en los procesos de privatización y concesiones se pueden transferir a entidades no públicas, solo a título oneroso y a valor comercial conforme las disposiciones legales vigentes. La Superintendencia de Bienes Nacionales, de acuerdo a las atribuciones que le confiere la ley, debe realizar las acciones correspondientes.

Finalmente, cabe indicar, que todos los años, las leyes de Presupuesto repiten asuntos de procedimiento como los que se refieren a la apertura de los calendarios de compromiso. En las leyes aprobadas en los últimos diez años se plantea que corresponde a la Dirección de Presupuesto Público, del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobar el calendario de compromisos para el inicio de la ejecución presupuestaria del correspondiente año fiscal dentro de los primeros quince (15) días del mes de enero. Se establece también, que el Ministerio de Economía y Finanzas debe llevar un registro de todas las resoluciones consentidas y ejecutoriadas que impliquen compromisos de pago por parte del gobierno. De lo expuesto, puede concluirse que la mayor parte de los elementos normativos vinculados al concepto y uso de los recursos públicos así como a los procedimientos y autorización de facultades institucionales, bien podrían ser incorporados a una norma general, para aligerar el debate presupuestal y además, para concentrarlo en la evaluación de la gestión presupuestal, que está concluyendo, y en la discusión de las orientaciones e indicadores de desempeño del nuevo año fiscal.

## **2. Gestión del gasto**

En líneas generales, todas las normas relacionadas con la gestión del gasto buscan destacar que es responsabilidad exclusiva del Titular y de los funcionarios autorizados, que la ejecución del gasto público se efectúe de acuerdo a la normatividad vigente, debiendo la Contraloría General de la República y el órgano de control de la entidad, en el marco del Sistema Nacional de Control, verificar la legalidad del gasto realizado.

Las leyes de Presupuesto indican que la ejecución de los Presupuestos de las entidades del Sector Público se realiza dentro de los montos que ellas establecen y de acuerdo a la disponibilidad financiera asignada al pliego. Se precisa además que las asignaciones presupuestarias deben asegurar el cumplimiento de las metas del ejercicio fiscal correspondiente. Se señala que las demandas de gastos, generadas durante el año fiscal, deben ser atendidas con cargo a las asignaciones del respectivo Presupuesto. Se indica que la ejecución de los ingresos y gastos de los Presupuestos institucionales se rige por las disposiciones legales de carácter presupuestario, administrativo y de control que le sean aplicables. Se establece que las demandas adicionales de gasto, que no estén previstas en la Ley de Presupuesto, deben ser cubiertas, en forma progresiva, tomando en cuenta la prioridad de su ejecución y sujetándose estrictamente a la disponibilidad de recursos de la entidad. Un buen número de normas, relacionadas con la gestión del gasto, se refieren a cuestiones de carácter procesal que podrían estar definidas en una ley de carácter general. Entre los principales aspectos que se han detectado pueden mencionarse los siguientes:

- Normas y procedimientos sobre regularización de los gastos efectuados.
- Orientaciones y plazo para la presentación de información de carácter presupuestario a la Dirección General de Presupuesto Público y a la Contaduría Pública de la Nación y sobre la información para la elaboración de la Cuenta General de la República.
- Otorgamiento de facultades a los titulares de pliego para autorizar la inclusión en sus respectivos Presupuestos de los recursos provenientes de créditos y donaciones internas y externas.

- Aplicación del calendario de compromisos que debe aprobar la Dirección Nacional de Presupuesto Público, de conformidad con las directivas de ejecución y control.
- Procedimientos para autorizar modificaciones presupuestarias, cuando una donación o crédito se oriente al financiamiento de nuevos proyectos de inversión y cuando la contrapartida nacional deba ser financiada por el Tesoro Público.
- Procedimiento para incorporar en el Presupuesto la mayor captación de recursos en la fuente del Tesoro Público, así como los recursos provenientes de operaciones de créditos externos, a plazos mayores de un año, que excede lo autorizado por la Ley de Presupuesto.
- Procedimiento para aprobar transferencias de partidas para la atención de gastos por concepto de compensación por tiempo de servicios, aguinaldos, refrigerio, movilidad, salarios y otros.
- Procedimiento para autorizar transferencias que impliquen incorporación de nuevos proyectos y supresión parcial o total de las metas del proyecto habilitador.
- Autorización a las universidades públicas para que puedan contratar, con entidades del Sector Público, la elaboración y evaluación de proyectos, así como la prestación de servicios compatibles con su finalidad, sin el requisito de licitación pública o concurso de méritos o de precios.
- Autorización de uso discrecional a las universidades públicas de las utilidades que arrojen sus actividades de producción de bienes y servicios y otros ingresos propios, sin perjuicio de la obligación de rendir cuenta de la captación y utilización de dichos ingresos.
- Autorización de aplicación de los ingresos captados por los centros y programas educativos públicos para la realización de actividades distintas a las de su finalidad educativa, indicándose que deben destinarse a mejorar los servicios educativos que brindan, así como su infraestructura, mobiliario y equipo.
- Normas para la ejecución de las actividades y proyectos a cargo del Sector Público bajo las modalidades de administración directa, encargo y contrata.<sup>31</sup>
- Procedimiento para la desactivación, fusión o reestructuración de reparticiones públicas, así como para el cambio de unidad ejecutora de actividades y proyectos, que impliquen el traslado de recursos entre organismos del Sector Público.
- Otorgamiento de facultades para que el Ministerio de Economía y Finanzas dicte normas referidas al proceso presupuestario, normas de austeridad y sobre remuneraciones, abarcando a empresas y organismos del tipo superintendencia y entes reguladores, muchos de los cuales tienen ingresos propios.

Es interesante destacar que, a partir del 2001, se incluyen normas referidas a la utilización racional de los recursos del Estado. Se indica que las entidades del Gobierno Central e instancias descentralizadas deben realizar un uso eficiente de los recursos públicos asignados, respetando, según corresponda, las prioridades de la institución en concordancia con las prioridades de gasto establecidas en el “Marco Macroeconómico Multianual” y la política de descentralización del país, procurando racionalizar de forma estricta los gastos no prioritarios a fin de garantizar la disciplina fiscal. La Ley de Presupuesto precisa que es responsabilidad del Titular del Pliego el cumplimiento de las referidas prioridades. Dentro de este contexto, se dispone que los pliegos deben evaluar las contrataciones o adquisiciones que se realicen, a fin de justificar su necesidad y verificar que las mismas resulten indispensables y congruentes con los objetivos y metas establecidos en los programas Presupuestarios, debiéndose observar que el gasto corriente no sea superior al ejecutado en el año anterior.<sup>32</sup>

A fin de acentuar los esfuerzos en materia de racionalización y transparencia del gasto, la Ley de Presupuesto del 2001 estableció que el titular del pliego -a través de sus directores generales de administración o quienes hagan sus veces- debe fijar los procedimientos necesarios para la

<sup>31</sup> La modalidad de Administración Directa existe cuando el organismo, con su personal e infraestructura, es el ejecutor de los trabajos, adquiriendo para tal fin los bienes y servicios que requiere para su ejecución. La modalidad es por Encargo, cuando la ejecución de un proyecto se concerta con otro organismo para su realización mientras que la Contrata ocurre cuando la ejecución de un proyecto se concerta con un organismo o empresa privada, debiendo suscribirse el contrato previa Licitación Pública, Concurso Público de Precios, Concurso Público de Méritos o Adjudicación Directa, según corresponda.

<sup>32</sup> Se mencionan expresamente los rubros de vigilancia, limpieza, honorarios profesionales, mensajería, soporte técnico, apoyo secretarial, servicio de telefonía fija y celular, servicios de atenciones oficiales, almuerzos, combustible y uso vehicular, publicidad en medios masivos, organización de eventos, viajes al exterior, adquisición de útiles de escritorio y materiales, entre otros.

racionalización del gasto y el manejo adecuado de los recursos asignados por toda fuente de financiamiento. Se instruye igualmente, a los titulares de los pliegos ha cumplir lo dispuesto en el Decreto de Urgencia N° 035-2001 sobre Acceso Ciudadano a Información sobre Finanzas Públicas. Asimismo, la Ley indica que los gobiernos locales y sus organismos públicos descentralizados pueden dictar las normas racionalización y transparencia gasto que estimen necesarias.<sup>33</sup>

Los legisladores mostraron también preocupación respecto de la gestión presupuestaria de las entidades que gozan de autonomía y que tienen recursos propios. Así en la Ley del ejercicio 2001 se definió el marco normativo de los organismos reguladores, supervisores, administradores de recursos y otros señalándose que, a propuesta de la Dirección Nacional del Presupuesto Público y mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se dictarán las normas de gestión, proceso presupuestario, suscripción de convenios de gestión, política remunerativa y otras medidas que resulten necesarias.<sup>34</sup>

La Ley señala que la evaluación presupuestaria de estas entidades y de su situación económica, financiera y cumplimiento de metas, debe efectuarse por períodos trimestrales, dentro de los treinta (30) días siguientes de vencido el trimestre. Dicha evaluación debe remitirse a la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República y a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, dentro de los cinco (5) días siguientes de efectuada.

La Ley de Presupuesto del 2002 fue mucho más explícita respecto al tratamiento de la Superintendencia de Banca y Seguros y del Banco Central de Reserva. Estos organismos deben remitir su Presupuesto, dentro de los cinco (5) días siguientes de aprobado, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso, a la Contraloría General de la República y a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, del Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, deben efectuar una evaluación trimestral de su Presupuesto, dentro de los treinta (30) días siguientes de vencido el trimestre, la misma que deberá ser remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, a la Contraloría General de la República y a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, dentro de los cinco (5) días siguientes de efectuada.

Similar preocupación existe con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y la Superintendencia Nacional de Aduanas, quienes deben depositar en la Cuenta Principal del Tesoro Público, dentro de los quince (15) días siguientes de vencido el semestre, bajo responsabilidad del Titular de las referidas entidades, la diferencia entre sus ingresos semestrales y los gastos devengados en el mismo período. Esta diferencia se incorpora al Presupuesto del Gobierno Central mediante resolución del Titular del Ministerio de Economía y Finanzas.

Respecto de la actividad empresarial del Estado, la Ley de Presupuesto de 2002 estableció que es el FONAFE (Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado) quien regula el proceso presupuestario de las empresas que están bajo su ámbito y aprueba, mediante acuerdo de su Directorio, el respectivo Presupuesto consolidado, debiendo publicarse dicho acuerdo, en el Diario Oficial El Peruano, dentro de los diez (10) días siguientes a su aprobación.<sup>35</sup>

A su vez, la Ley señala que, la evaluación de la situación económica, financiera y del cumplimiento de sus metas presupuestaria del FONAFE y de las empresas sujetas a su ámbito, debe efectuarse por períodos trimestrales, dentro de los treinta (30) días siguientes de vencido el trimestre.

<sup>33</sup> La ley precisa las responsabilidades de la Oficina de Auditoría Interna, indicando que son responsables de vigilar que se cumpla con las medidas de austeridad, racionalidad y transparencia en el gasto público, remitiendo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República dentro de los cinco (5) días siguientes de elaborado, copia de los informes que sobre el particular deban remitir a la Contraloría General de la República.

<sup>34</sup> Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Superintendencia Nacional de Aduanas, Superintendencia Nacional de Servicio de Saneamiento, Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía, Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores, Comisión de Zonas Francas, Industriales y Turísticas, Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (CETICOS) y a los fondos creados por dispositivo legal expreso así como las Entidades que los administran, siempre que éstas no reciban transferencias de la Fuente de Financiamiento “Recursos Ordinarios”.

<sup>35</sup> El Seguro Social de Salud (ESSALUD) es considerado dentro del ámbito de FONAFE.

Dicha evaluación debe ser remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República y a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, dentro de los cinco (5) días siguientes de efectuada.

En la Ley de Presupuesto del 2003, se autorizó al Poder Ejecutivo para que, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, apruebe los Presupuestos de las empresas municipales; organismos públicos descentralizados de los gobiernos locales y fondos creados por dispositivo legal expreso que cuenten con personería jurídica, así como de las entidades que los administran, siempre que no reciban transferencias de recursos ordinarios. Se especificó también, que las transferencias que efectúe el Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales, vinculadas a proyectos de inversión social e infraestructura productiva, se sujetarán a lo dispuesto en la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y demás normas que regulen el proceso de descentralización. El Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y a propuesta del Consejo Nacional de Descentralización- CND y previa opinión favorable de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, efectúa las transferencias presupuestarias que sean necesarias.

Un aspecto importante en la gestión del gasto ha sido el establecimiento, a partir del 2001, de los convenios de gestión en el Gobierno Central e instancias descentralizadas. La Ley de Presupuesto del 2001 estableció que el Convenio de Gestión constituye un instrumento que orienta y compromete los esfuerzos de la entidad a privilegiar la eficiencia, economía y calidad en la gestión Institucional. Para estos efectos, se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para que a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público formule y suscriba, progresivamente, convenios de gestión, previa calificación y selección, de las entidades, a fin de mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes que proveen y servicios que prestan.

La Dirección Nacional del Presupuesto Público debe remitir, dentro de los cinco (5) días siguientes de suscritos, copia de los convenios de gestión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso. Se precisa que los convenios de gestión, referidos al proceso de modernización de la gestión del Estado, deben coordinarse y ser suscritos por la Presidencia del Consejo de Ministros y por el Ministerio de Economía y Finanzas de conformidad con lo dispuesto en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

En la Ley de Presupuesto del 2003, se establecieron los denominados Bonos de Productividad, con el objeto de promover la eficiencia en la gestión. El valor de dichos bonos se hizo equivalente al valor de una planilla mensual, siendo atendido el setenta y cinco por ciento (75%) con cargo a los ahorros que se produzcan en la gestión del Presupuesto institucional de la entidad y la diferencia con una asignación especial. En esta Ley se establecieron, de manera más precisa, las Normas Generales para la Ejecución del Gasto Público. Se dispuso al respecto, que los pliegos presupuestarios, deben condicionar la ejecución del gasto a sus respectivos Presupuestos institucionales, a las asignaciones trimestrales de gastos y a los montos máximos de egresos establecidos en los Calendarios de Compromiso, aprobados por la Dirección Nacional del Presupuesto Público. Se planteó, de manera muy clara, que la realización de gastos por encima de los citados Calendarios conllevará la responsabilidad a que hubiera lugar del titular del pliego y del funcionario que aprobó acción contrarias a esta norma. Se reiteró asimismo que los actos administrativos que generen gastos deben contar, necesariamente, con el financiamiento aprobado en el correspondiente Presupuesto.

La Ley de 2003 vincula la gestión del gasto con la Programación del Sector Público, advirtiéndose que las asignaciones presupuestarias aprobadas por las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y locales deben orientarse al cumplimiento de los objetivos de los proyectos y actividades que la entidad se ha propuesto en cada año fiscal. La mecánica establecida precisa que los montos asignados, mediante los calendarios de compromiso, con cargo a los recursos públicos, son comprometidos presupuestalmente en el mes correspondiente. Excepcionalmente, los saldos no comprometidos pueden ser atendidos en los calendarios de los meses posteriores, previa justificación ante la Dirección Nacional del Presupuesto Público y con cargo a la asignación trimestral de gasto

aprobada para el pliego. La Dirección Nacional del Presupuesto Público puede ampliar, sin embargo, la asignación trimestral, siempre y cuando la entidad la justifique debidamente.

Se insiste en que los proyectos de inversión pública, que se ejecuten bajo el ámbito del Sistema Nacional de Inversión Pública, cualquiera sea su fuente de financiamiento, deben observar, obligatoriamente, los procedimientos establecidos en la normatividad vigente, para obtener su declaración de viabilidad como requisito previo a su programación y ejecución. En este marco, los gobiernos regionales, con acuerdo de sus consejos regionales, quedan facultados para evaluar y declarar la viabilidad de los proyectos que se enmarquen en las disposiciones sobre delegación de facultades que para tal efecto emita el Sistema Nacional de Inversión Pública. Los gobiernos regionales son responsables de poner en marcha las oficinas de programación de inversiones de su región y de mantener actualizada la información registrada en el Banco de Proyectos, incluyendo los proyectos que ellos mismos formulen o evalúen y la información que les transfieran las entidades del Gobierno Nacional. La Ley de Presupuesto de 2003, autorizó al Gobierno Nacional a suscribir convenios con los gobiernos regionales y locales para transferirles los proyectos de inversión pública de alcance regional y local que permitan dar un significativo impulso al proceso de descentralización. En el marco de estos convenios el Gobierno Nacional debe apoyar a los gobiernos regionales y locales en la gestión de los referidos proyectos.

La Ley norma también, la concertación de los Convenios de Administración de Recursos o similares, con organismos internacionales para encargarles la administración de sus recursos. En estos casos, los convenios deben aprobarse por Resolución Suprema refrendada por el ministro del sector correspondiente, previo informe de la oficina de Presupuesto y planificación o la que haga sus veces, demostrando las ventajas de su concertación así como la disponibilidad de los recursos para su financiamiento.

### **a) Adquisición de bienes y servicios y ejecución de proyectos**

Las leyes de Presupuesto establecen normas para la adquisición de bienes y servicios, bajo las modalidades de Licitación Pública, Concurso Público de Precios y de Méritos, autorizando, en cada caso, los montos que delimitan su aplicación. La evolución de los montos referenciales puede observarse en el Anexo 1.<sup>36</sup>

Los valores para la aplicación de las referidas modalidades de adquisición se establecieron, entre 1993 y 1995 inclusive, en Unidades Impositivas Tributarias y posteriormente se adoptaron valores monetarios que se ajustaban anualmente aunque entre 1998 y 2003 dichos valores fueron alterados (Anexo 1). Para estos efectos, las leyes de Presupuesto han establecido tres categorías: Adquisición de Bienes o Prestación de Servicios No Personales; Contratación de Ejecución de Obras; y Contratación de Servicios No Personales por concepto de estudios, asesorías, consultorías, peritajes, auditorías externas, inspecciones y supervisiones.<sup>37</sup>

La Ley de 1993 estableció que los organismos del Sector Público, para efectuar convocatorias a Licitación Pública, Concurso Público de Precios o Concurso Público de Méritos para la ejecución de proyectos cuya duración sea superior a doce (12) meses y proyectos cuya asignación presupuestaria sea igual o mayor a un mil doscientas (1,200) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), requirían, previamente, del informe favorable del Vice- Ministro de Hacienda. Dicho informe se exigía también para el caso de adjudicaciones directas derivadas de exoneraciones a los citados requisitos. Cuando el monto del Presupuesto base en la ejecución de una obra pública era igual o superior a 1,200 UIT, era

<sup>36</sup> En la Leyes de 1993 y 1994 se estableció un criterio geográfico para la aplicación de las referidas modalidades de contratación. Así en este dispositivo se establece que los montos considerados se incrementan en la Costa hasta en treinta por ciento (30%), en la Sierra hasta en sesenta por ciento (60%) y en la Selva y en las zonas declaradas en emergencia hasta en cien por ciento (100%), para la ejecución de acciones exclusivamente fuera del ámbito geográfico de las Provincias de Lima y del Callao.

<sup>37</sup> En la Ley de 1999 se cambia la denominación de servicios no personales por Contratación de Servicios y de Consultoría, tales como prestaciones de empresas de servicios, compañías de seguros, contratos de arrendamiento no financieros y del personal contratado directamente por locación de servicios, así como investigaciones, proyectos, estudios, diseños, supervisiones, inspecciones gerenciales, gestiones, auditorías, asesorías y peritajes.

obligatoria la supervisión y control de obras, a cargo de una entidad independiente del organismo ejecutor, contratada mediante Concurso Público de Méritos.

En 1994 se amplió el monto de referencia estableciéndose que el requisito de informe favorable se requería para proyectos, cuya duración era superior a doce (12) meses o cuya asignación presupuestaria fuese igual o mayor a 1,500 UIT. El mismo requisito se aplicó a los proyectos inferiores o equivalentes a 1,500 UIT. Se agregó además, que dichos informes se requerían también para el caso de adjudicaciones directas derivadas de exoneración a los citados requisitos.

Lo establecido en 1994 se mantuvo en la Ley de 1995. En 1996, la Ley de Presupuesto señaló que para adquirir bienes y servicios los organismos del Sector Público requerían, previamente, del informe favorable de las oficinas de Presupuesto o de las que hagan sus veces. En esta Ley no se hizo referencia ni a la duración ni al monto equivalente en UIT de los proyectos. Se especificó que cuando el monto del Presupuesto base en la ejecución de una obra pública sea igual o mayor a S/. 4 050 000,00, el organismo ejecutor no podía ejercer la supervisión y control de obras, debiendo ser contratada, obligatoriamente, mediante Concurso Público de Méritos.

Entre 1997 y 2003 no se incluyó ninguna norma en este sentido. Las leyes de Presupuesto, en ese lapso, hicieron referencia solamente a la determinación de los procesos de selección. En la Ley de 2003, se indicó que la aplicación de los referidos criterios debía hacerse en concordancia con el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (D.S.Nº 012-2001-PCM), su Reglamento (D.S. Nº 013-2001-PCM, publicados con fecha 13.02.2001); y demás normas modificatorias y complementarias.

De acuerdo a lo dispuesto en las leyes de Presupuesto, las actividades y proyectos a cargo del Sector Público se ejecutan bajo tres modalidades:

- Por Administración Directa cuando el organismo, con su personal e infraestructura, es el ejecutor de los trabajos, adquiriendo para tal fin los bienes y servicios que requiere para su ejecución.
- Por Encargo cuando la ejecución de un proyecto se concerta con otro organismo para su realización
- Por Contrata cuando la ejecución de un proyecto se concerta con un organismo o empresa privada para su realización, debiendo suscribirse el contrato, previa Licitación Pública, Concurso Público de Precios, Concurso Público de Méritos o Adjudicación Directa, según corresponda.

Se establece también que las licitaciones públicas o concursos públicos, para la contratación de obras, adquisiciones de bienes o prestación de servicios, financiados parcial o totalmente con recursos provenientes de préstamos otorgados por gobiernos, agencias oficiales de gobiernos u organismos internacionales de crédito se sujetan a lo establecido en los respectivos convenios y sus documentos anexos, y a las disposiciones de las leyes de Presupuesto en lo que fuera aplicable

En las leyes de Presupuesto de 1993 y 1996 se establecieron algunas exoneraciones a la norma general. Estas eran factibles cuando las adquisiciones y contrataciones debían realizarse apelando a razones de emergencia, urgencia o cuando existieran ventajas económicas para el Estado. En estos casos, dichas adquisiciones, estaban exceptuadas de los montos establecidos para la selección de las modalidades de adquisición. En estos casos, las adquisiciones debían aprobarse mediante Decreto Supremo y los factores que determinaban la excepción debían ser de conocimiento público.

Siendo comprensibles los argumentos, esta norma se prestaba para una gran discrecionalidad. Es más, entre 1993 y 1996, se estableció que cuando, por acuerdo del Consejo de Ministros se declararan “Estados de emergencia”<sup>38</sup> y que cuando se trate de gastos que tuvieran el carácter de secreto militar,

---

<sup>38</sup> El concepto alude a una situación de inminente peligro en que se pueda encontrar o se encuentre cualquier área o circunscripción de la República, o específicamente cualquier obra pública o conjunto de obras o instalaciones inherentes o de servicio de propiedad del Estado que demande la adopción de soluciones inmediatas, a fin de conjurar el peligro producido o que se puede producir debido a catástrofes tales como:

procedía la referida excepción. Asimismo, considerando las circunstancias los gobiernos locales podían exonerarse, por acuerdo del Concejo Municipal Provincial respectivo y bajo responsabilidad.

En el caso en que se declarara desierta la competencia, la Ley de 1993 señaló que debía hacerse público este hecho. Asimismo, cuando las Licitaciones Públicas, Concursos Públicos de Precios o Concursos Públicos de Méritos fuesen declarados desiertos reiteradamente, esta Ley estipuló que la Contraloría General debía investigar las causas que motivaron esta situación, para cuyo efecto las entidades debían remitir a la Contraloría General, dentro de los quince (15) días calendario siguientes al cierre de cada trimestre, una relación de todas las convocatorias, incluyendo la toda la documentación que sea necesaria para evaluar los resultados.

Otro aspecto que mereció una norma fue el caso en que se excediera el valor de la obra contratada. En la Ley de 1994 se estableció que si se superaba el 10% del valor de la obra, según el contrato principal reajustado, se requería la autorización previa de la Contraloría General de la República, dentro del plazo de treinta (30) días calendario posteriores a la fecha de la solicitud. De no emitirse la autorización respectiva en el período señalado, se entendía que el pago adicional era procedente y se podía continuar la ejecución de la obra, sin perjuicio del control posterior. Para estos efectos, la Contraloría General de La República debía informar a la Comisión de Presupuesto del Poder Legislativo, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes de emitido el informe. En la Ley de 1996 se amplió el criterio señalándose que si el monto excedía el 15% del valor de la obra contratada se requería la autorización previa de la Contraloría General de la República.<sup>39</sup> En algunos casos las exoneraciones tomaron en cuenta circunstancias especiales. Así por ejemplo, en la Ley de 1998 se facultó a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), para adquirir en forma directa los servicios vinculados al proceso operativo de los diferentes regímenes previsionales, siempre y cuando la ausencia de dichos servicios comprometiera en forma directa o inminente la continuidad del respectivo proceso.<sup>40</sup>

La Ley de 1999, estableció una exoneración, a favor de organismos públicos, para la adquisición de bienes muebles e inmuebles de empresas del Estado, entidades en liquidación u otras entidades públicas, sin el requisito de Licitación Pública.<sup>41</sup>

En la Ley de Presupuesto del 2000, se exoneró a los gobiernos locales, beneficiarios del Programa de Equipamiento Básico Municipal de los requisitos establecidos para las adquisiciones, fundamentando las razones en el Decreto de Urgencia N° 039-2000, publicado el 14-06-2000. Se estableció también que las entidades del Sector Público podían contratar con las universidades públicas e institutos públicos de Investigación la elaboración, evaluación y supervisión de proyectos, así como la prestación de servicios compatibles con su finalidad, sin el requisito de Concurso Público.

Entre 1999 y 2002, las leyes de Presupuesto no hicieron referencia a exoneraciones. Es interesante destacar que, en la Ley de Presupuesto de 2003 se establece que las entidades del Sector Público pueden contratar entre ellas -a través de convenios marco de cooperación institucional u otro tipo de convenios y contratos- la elaboración, supervisión y evaluación de proyectos, así como la prestación de cualquier servicio compatible con su finalidad, sin el requisito de Concurso Público o Adjudicación Directa.

---

terremotos, inundaciones, huaycos, bravezas del mar, maremotos, derrumbes, incendios, sequías, erupciones volcánicas, actos de sabotaje, inminente colapso o destrucción de cualquier obra pública incluyendo instalaciones que comprometen la vida, seguridad o los bienes de los pobladores y usuarios, así como epidemias y plagas que atenten contra la vida o la salud de la población.

<sup>39</sup> La Contraloría tenía diez días hábiles improrrogables para revisar si la documentación presentada está completa y veinte días hábiles improrrogables para su calificación. De no emitirse la autorización respectiva en el período señalado, se aplica el silencio administrativo positivo, entendiéndose que el pago adicional es procedente y podrá continuar con la ejecución de la obra. La Contraloría debía informar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso de la República, dentro de los cinco días hábiles siguientes de emitido el informe. Igualmente tenía que informar a dicha Comisión si había operado el silencio administrativo positivo dentro de los diez días hábiles siguientes de que este se hubiera producido.

<sup>40</sup> La ONP debía remitir la información correspondiente a la Dirección Nacional de Presupuesto Público, la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República y la Contraloría General de la República.

<sup>41</sup> Para el caso de estas adquisiciones se hace referencia a la Ley N° 26850 -Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado- precisándose que estas adquisiciones deben aprobarse mediante Decreto Supremo.

Finalmente, cabe mencionar que en la Ley de Presupuesto de 2003 se incluyó la modalidad de compras corporativas. La Ley autorizó a los titulares de sectores o pliegos para que, mediante convenios interinstitucionales, lleven a cabo las negociaciones conducentes a las compras de bienes y contratación de servicios, aprovechando las economías de escala de una compra conjunta, en las mejores y más ventajosas condiciones para el Estado.

### **b) Normas de austeridad y racionalización del gasto**

Las leyes de Presupuesto han considerado normas de austeridad. En la Ley de 1993, se establecieron restricciones tales como las siguientes:

- Efectuar nombramientos y reasignaciones de personal y celebrar nuevos contratos de personal bajo cualquier forma o modalidad.
- Crear, modificar o recategorizar plazas; incrementar remuneraciones cualquiera sea la denominación, sistema, modalidad o periodicidad, exceptuando las bonificaciones personal y familiar y ascensos a plazas presupuestadas, así como las derivadas de pactos colectivos previstos en el Presupuesto correspondiente.
- Realizar gastos por concepto de horas extraordinarias, excepto aquellos orientados a actividades de producción de bienes que realicen los Organismos del Sector Público, previa programación y aprobación, bajo responsabilidad del titular y con cargo de dar cuenta a la Contraloría General.
- Efectuar pagos en moneda extranjera o sueldos indexados a ésta, excepto al personal de Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas y Policía Nacional que cumplan servicios en el exterior.
- Pagos provisionales con cargo a remuneraciones, bonificaciones y pensiones y adelantos por compensación de tiempo de servicios.
- Acordar reajustes de beneficios sociales, mejoras de condiciones de trabajo u otros beneficios cualquiera que fuere su modalidad y periodicidad.

La modificación de los Cuadros Analíticos de Personal (CAP), por reorganización o reestructuración de los Organismos del Estado, debía aprobarse mediante Decreto Supremo. En los casos de convenios de cooperación externa técnica o financiera suscritos, vigentes, o que se celebraran con organismos internacionales, agencias extranjeras y agencias bilaterales, tanto gubernamentales como privadas, se estableció que ningún funcionario podía percibir remuneraciones en moneda extranjera ni asignaciones superiores a las que percibía el responsable del programa al que correspondiera el respectivo convenio.

En lo que se refiere a los bienes, servicios, transferencias corrientes y gastos de capital se estipuló que estaba prohibido celebrar contratos de servicios no personales con personas naturales, para el desempeño de funciones de carácter permanente; construir o adquirir inmuebles para sedes administrativas; adquirir vehículos de transporte de personal; contratar servicios en moneda extranjera o indexados a ésta. Asimismo se prohibió otorgar subvenciones a personas naturales y otras transferencias, en forma pecuniaria e individual, sin los requisitos de laborar en horas extraordinarias o del desplazamiento del personal fuera de sus centros de trabajo para el desarrollo de labores oficiales. También se prohibió, incrementar los montos por concepto de refrigerio y movilidad, salvo que sean aprobados por Decreto Supremo.

En cuanto a las transferencias de asignaciones se prohibió la adquisición de bienes para el servicio oficial en el exterior; servicios en el exterior de la República; compra de vestuario, excepto para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional; pasajes, viáticos, asignaciones y comisión de servicios; atenciones oficiales y celebraciones; distintivos y condecoraciones; asesoría, peritaje y auditoría externa; y arrendamiento de servicios para procesamiento automático de datos.

Sin embargo, se plantearon algunas excepciones dentro de las que se consideraba la contratación de personal para la ejecución de proyectos de inversión, así como para actividades temporales de los centros y programas productivos de los organismos del Sector Público, precisándose que el personal



contratado, al amparo de esta excepción, debía cesar obligatoriamente al término de la obra o etapa del proyecto. Se incluía también en la excepción, el nombramiento de personal que para el normal desenvolvimiento de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, incluyendo los profesionales y practicantes de sus servicios de salud.

Se consideró exceptuada además la cobertura de las plazas vacantes en los casos de ascenso de los organismos públicos y la contratación de personal de confianza; así como algunos casos especiales como la cobertura de las plazas presupuestadas de los Magistrados del Poder Judicial, del Jurado Nacional de Elecciones y del Ministerio Público y también, la cobertura de plazas para personal docente de los centros educativos y universidades, médicos y personal asistencial para los establecimientos de salud. Para estos efectos se requería de autorización mediante Resolución Suprema. La norma planteaba que en todos los casos de excepción se debía contar con la previsión presupuestal debidamente autorizada, remitiéndose a la Dirección General de Presupuesto Público copia de las resoluciones de autorización.

Las excepciones incluían la adquisición de inmuebles que sustituyeran a los declarados en Estado ruinoso por el Sistema Nacional de Defensa civil, siempre que no existiera la posibilidad de utilizar otros inmuebles de propiedad del Estado. Se incluía también el mobiliario, equipo médico y asistencial, maquinaria y equipo de laboratorio, para la prestación de servicios de salud, así como el mobiliario escolar, equipo de laboratorio, equipo y herramientas para talleres y material didáctico, para los servicios educativos. También se consideraron exceptuadas las atenciones oficiales que realizara el Ministerio de Relaciones Exteriores; y la construcción y/o adquisición de inmuebles para el funcionamiento de dependencias operativas del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional en zonas declaradas en emergencia.

Se impusieron condicionalidades a las políticas de remuneraciones de algunos organismos como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) y la Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. En estos casos, las políticas de remuneraciones debían aprobarse mediante Resolución Suprema, refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas. En el caso de las empresas del Estado, se dispuso que solamente se podía acordar, como fórmulas de solución en las negociaciones colectivas, las que fuesen aprobadas por el Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso de los gobiernos locales, los incrementos de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerio y movilidad de los trabajadores debían atenderse con cargo a los ingresos propios y fijarse por el procedimiento de negociación bilateral. Se dispuso además, que no eran de aplicación a los Gobiernos Locales, los aumentos de remuneraciones y/o bonificaciones de cualquier tipo que otorgara el Poder Ejecutivo a los servidores del Sector Público y se precisó que cualquier pacto en contrario era nulo.

La Ley de 1994, prohibió autorizar adelantos con cargo a remuneraciones, bonificaciones y pensiones así como por compensación por tiempo de servicios y pagos de remuneraciones por días no laborados. Se dispuso que el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo, aprobara las escalas remunerativas y regulara los reajustes de las remuneraciones, bonificaciones, beneficios y pensiones que fueran necesarios durante dicho año fiscal. Se reiteró que los reajustes de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los gobiernos locales debían atenderse con cargo a los ingresos propios; y que los beneficios otorgados a los funcionarios del Poder Ejecutivo no eran aplicación para los gobiernos locales,

La Ley dispuso que las remuneraciones, bonificaciones y pensiones percibidas por los servidores del Estado -en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial- no podían, en ningún caso, ser determinadas tomando como referencia lo percibido por el Presidente de la República, representantes al Congreso, Ministros de Estado, Magistrados Supremos, Directivos de Organismos Descentralizados y Alcaldes. Se reiteraron las restricciones a las políticas de remuneraciones de las empresas del Estado y se dispuso que estaba prohibido, durante ejercicio fiscal, acordar reajustes de beneficios sociales, mejoras de condiciones de trabajo u otros beneficios cualquiera que fuere su modalidad, periodicidad y fuente financiamiento.

En materia de remuneraciones quedó prohibido efectuar nombramientos y celebrar nuevos contratos de personal bajo cualquier forma o modalidad; crear, modificar o recategorizar plazas; e incrementar remuneraciones cualquiera sea la denominación, sistema, modalidad o periodicidad. Asimismo, se prohibió efectuar gastos por concepto de horas extraordinarias, pagos en moneda extranjera o sueldos indexados a ésta. Quedó también prohibido el otorgamiento o el pago de pensión de jubilación, cesantía, de gracia, de montepío de viudez, de sobrevivencia o por cualquier otro concepto, a cargo del Sector Público y empresas del Estado, que implicaran un monto superior a la remuneración del funcionario de más alto nivel administrativo del organismo público o empresa del Estado. En las empresas del Estado se prohibieron los reajustes de beneficios sociales, mejoras de condiciones de trabajo u otros beneficios cualquiera que fuere su modalidad, periodicidad y fuente financiamiento.

Se mantuvieron las restricciones al pago de remuneraciones de funcionarios vinculados a convenios de cooperación que venían de años anteriores. Asimismo, se mantuvieron las prohibiciones para celebrar nuevos contratos de servicios no personales con personas naturales para el desempeño de funciones de carácter permanente; la construcción o adquisición de inmuebles para funciones administrativas; la adquisición de vehículos; la contratación de servicios en moneda extranjera o indexados a ésta y aumentar el racionamiento, la movilidad local, las subvenciones a personas naturales, el refrigerio y la movilidad y otras transferencias. También, se prohibieron las donaciones o subvenciones directas o indirectas entre las entidades y empresas del Estado. Se reiteró igualmente, la prohibición de habilitar atenciones oficiales y celebraciones, distintivos y condecoraciones y asesoría, peritaje y auditoría externa.

Estas exoneraciones se mantuvieron en la Ley de 1994 agregándose los gastos necesarios para poner en marcha el "Programa de Focalización del Gasto Social Básico". Se exoneraron además las subvenciones que, en virtud de autorización legal expresa, se venían otorgando los organismos públicos; las donaciones o subvenciones destinadas a fines culturales, educativos, de salud y programas alimentarios; la construcción y adquisición de inmuebles para el funcionamiento de dependencias operativas del Ministerio de Defensa y Policía Nacional; y las atenciones y adquisición de vehículos e inmuebles del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se reiteró también la exoneración para la adquisición o alquiler de inmuebles que sustituyen a los declarados inhabitables; y la adquisición de vehículos para el servicio de traslado de internos del Instituto Nacional Penitenciario, de ambulancias para Instituciones Públicas de Salud y de los vehículos necesarios para la ejecución de proyectos de inversión. Se agregó también dentro de las excepciones, la contratación o nombramiento de personal necesario con el Organismo de Normalización Previsional (ONP).<sup>42</sup>

En la Ley de 1995, se reiteraron las prohibiciones que venían de los años anteriores, siguiéndose el mismo criterio en el caso de las exoneraciones. La Ley dejó abierta la posibilidad de exonerar las plazas vinculadas a la reorganización de las entidades de la administración pública por un plazo máximo de tres meses. Además, se agregó en las exoneraciones los contratos de personal y pago de horas extras para la ejecución de proyectos de inversión y al personal obrero para las campañas agrícolas. Asimismo, los Gobiernos Locales podían autorizar el pago de horas extras a los trabajadores de parques y jardines así como a los de limpieza pública, siempre que contaran con la disponibilidad presupuestaria.

Una novedad fue la disposición para la adquisición de vehículos en forma conjunta aprovechando las ventajas que ofrecen las compras masivas. Estas debían aprobarse mediante Decreto Supremo y canalizarse a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

En la Ley de Presupuesto de 1996, se reiteraron las prohibiciones de años anteriores. Se mantuvieron las restricciones a las empresas públicas y a los Fondos creados por dispositivo legal expreso. Se dispuso que el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo, aprobara las escalas remunerativas y regulara los reajustes de las remuneraciones, bonificaciones, beneficios y pensiones que

<sup>42</sup> Para la aplicación de las excepciones se requería de la previsión presupuestal debidamente autorizada, con conocimiento del órgano de control interno, debiéndose remitir copia de la correspondiente Resolución a la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

fueran necesarios, tanto para los organismos públicos como para los que estaban sujetos al régimen laboral de la actividad Privada. Al igual que en años anteriores, las remuneraciones para las empresas, entidades financieras del Estado y de la Contraloría General de la República debieron ser aprobadas por Resolución Suprema refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas. Si la entidad Pública se financiara parcial o totalmente con recursos del Tesoro Público, el Viceministro de Hacienda debía proponer la escala remunerativa, previo informe favorable de la Dirección General del Presupuesto Público.

Las exoneraciones en cuanto a plazas fueron también similares a las de años anteriores. Aunque se agregó, esta vez, al personal que la Contraloría General de la República para los fines de reforzamiento, descentralización y capacitación siempre que no se excediera de las asignaciones presupuestales autorizadas. Se mantuvo también la exoneración al personal vinculado a las campañas agrícolas. Se dispuso nuevamente que la adquisición de automóviles por parte de los organismos de la administración pública se realizaría en forma conjunta.

La Ley de 1997 mantuvo nuevamente la prohibición, de efectuar nombramientos con las excepciones de años anteriores. Lo mismo ocurrió en 1998, 1999 y el 2000. La Ley del 2001 no incluyó un capítulo sobre normas de austeridad, entendiéndose que seguían vigentes las normas de la Ley del año anterior.

En la Ley del 2002, se precisó que las normas de austeridad estaban orientadas a racionalizar el gasto público. Estas debían ser observadas, sin excepción, por los pliegos presupuestarios del Gobierno Central e instancias descentralizadas. No obstante, se incluyeron las exoneraciones ya estipuladas en los casos de Magistrados; egresados de las escuelas de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y de la Academia Diplomática; docentes universitarios; trabajadores de salud y personal del magisterio escolar.

El pago de planillas del personal activo y cesante de cada pliego y unidad ejecutora debe considerar, únicamente, a sus funcionarios, servidores y pensionistas registrados nominalmente en la Planilla Única de Pagos (PUP), bajo responsabilidad del Titular del Pliego y del Jefe de la Oficina de Administración o de la dependencia u órgano que haga sus veces.

Toda Ley que, por excepción, prevea una autorización para efectuar nombramientos, debía contar con la asignación presupuestaria y se prohibió la recategorización y modificación de plazas,<sup>43</sup> y realizar pagos de remuneraciones en moneda extranjera o indexados a ésta, salvo para el personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas y Policía Nacional que cumplen servicio en el extranjero. Asimismo, se prohibió el pago de horas extras; y la suscripción de contratos de servicios no personales o contratos de Locación de Servicios, exceptuándose los casos de labores ajenas a las funciones normales previstas en el Manual de Organización y Funciones y para labores especializadas, no desempeñadas por personal de la entidad en los cargos establecidos en el Cuadro de Asignación de Personal.

La aprobación de escalas remunerativas se suspendió hasta que se constituya el nuevo régimen de la carrera administrativa y el nuevo sistema de remuneraciones del Estado. Quedó exceptuada de esto, la aprobación de escalas remunerativas a favor de las entidades públicas que no contaran con ellas, las cuales deben sujetarse a los montos aprobados en el Presupuesto del pliego. Se prohibió efectuar gastos por concepto de horas extras, independientemente del régimen laboral que las regule, pudiendo la entidad según lo requiera, establecer turnos u otros mecanismos para mantener el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Quedó prohibido el otorgamiento de subvenciones o similares por parte de los pliegos presupuestarios, salvo aquellas aprobadas por norma legal expresa y las destinadas a programas sociales. Estos, para su aplicación, deben contar con el financiamiento correspondiente. Cualquier subvención que no se encuentre dentro de esta norma, debe ser aprobada, mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, debiendo contar con el financiamiento correspondiente.

<sup>43</sup> La recategorización de plazas comprende las acciones de personal orientadas al incremento de remuneraciones, por efecto de la modificación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y/o el Presupuesto Analítico de Personal (PAP).

La Ley dispuso que los pliegos debían evaluar las contrataciones o adquisiciones que realizaran, a fin de justificar su necesidad y verificar que resulten indispensables y congruentes con los objetivos y metas establecidos en los programas presupuestarios. El titular del pliego, a través de sus directores generales de administración, deben emitir directivas estableciendo los procedimientos para la racionalización del gasto.

Se dispuso que los viajes dentro y fuera del país debían racionalizarse a lo estrictamente indispensable. Los viáticos o cualquier otra asignación de naturaleza similar, en dinero o en especie por comisión de servicios dentro del país, que perciba el comisionado por cualquier concepto o fuente de financiamiento no pueden superar los S/. 120 diarios (menos de 40 dólares), independientemente de la categoría ocupacional del trabajador. Sin embargo, no están comprendidos, los viáticos del Presidente de la República, los Vicepresidentes de la República, el Presidente de la Corte Suprema, los Congresistas de la República, los Ministros de Estado, el Fiscal de la Nación, los Presidentes de los Gobiernos Regionales, y los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos. Esta prohibida la adquisición de vehículos automotores para uso de funcionarios y servidores. Se dispone también que los rubros de mensajería, soporte técnico, apoyo secretarial, publicidad, organización de eventos, adquisición de útiles de escritorio y materiales debían restringirse a lo mínimo indispensable, con excepción de aquellos gastos orientados directamente a la ejecución de programas sociales.

Las contrataciones por concepto de servicios de agua, energía y teléfono, deben cubrirse con las prestaciones más ventajosas a fin de generar ahorro. Se prescribió también, la reducción al mínimo indispensable de la asignación de equipos de telefonía móvil, *beeper* y comunicación por radio-celular (función de radio troncalizado digital). Asimismo, se restringieron, al mínimo indispensable los gastos de publicación de memorias institucionales, anuarios, revistas, calendarios y agendas. Se dispusieron también restricciones en la contratación y adquisición de bienes y servicios para la adecuación y remodelación de ambientes de sedes administrativas, alquiler de locales, así como la adquisición de mobiliario de oficina, alfombras, tabiquerías y otros de igual naturaleza.

Quedó suspendido todo tipo de gasto orientado a la celebración de agasajos por fechas festivas que impliquen la afectación de recursos públicos. Esta prohibido también otorgar suma de dinero alguna, con cargo al Presupuesto institucional, en beneficio de los servidores públicos, por concepto de viáticos por comisión de servicios en el exterior, capacitación, instrucción o similares, cuando éstos sean cubiertos por la entidad internacional organizadora o auspiciante del evento.

Con el fin de efectuar un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, racionalizar el gasto público y asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas para el año fiscal 2003, se dispuso que los titulares de los pliegos, a través de sus Directores Generales de Administración o quienes hagan sus veces, establezcan, cuando sea necesario, por medio de directivas internas de austeridad, disposiciones adicionales a lo que contempla la Ley de Presupuesto.

### **c) Normas sobre administración de personal**

Las Leyes anuales de Presupuesto han considerado también, disposiciones relacionadas con la administración de personal. Por lo general éstas se refieren a la prohibición de realizar ciertos actos relacionados con la administración de personal y la fijación de los niveles de remuneraciones, por lo que están asociadas a las normas de austeridad y de racionalización del gastos que se han expuesto anteriormente.<sup>44</sup>

El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo, es quien aprueba las escalas remunerativas y regula los reajustes de las remuneraciones, bonificaciones, beneficios y pensiones durante cada año fiscal. Se establece que las remuneraciones, bonificaciones y pensiones percibidas por los servidores del

<sup>44</sup> Estas normas incluyen las prohibiciones de realizar nombramientos y reasignaciones de personal y de celebrar nuevos contratos de personal bajo cualquier forma o modalidad; crear, modificar o recategorizar plazas con relación a las que estuvieran ocupadas a fines del anterior año fiscal; y la de incrementar remuneraciones cualquiera sea la denominación, sistema, modalidad o periodicidad excepto las bonificaciones personal y familiar y ascensos a plazas presupuestadas, así como las derivadas de pactos colectivos previstos en el Presupuesto correspondiente.

Estado –en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial– no podrán, en ningún caso, ser determinadas tomando como referencia lo percibido por el Presidente de la República, representantes al Congreso, Ministros de Estado, Magistrados Supremos, Directivos de Organismos Descentralizados y Alcaldes; precisándose que toda contraria es nula, bajo responsabilidad. En general, durante el periodo 1993-2003, las normas presupuestales han incluido la prohibición de acordar reajustes de beneficios sociales, mejoras de condiciones de trabajo u otros beneficios cualquiera que fuere su modalidad, periodicidad y fuente financiamiento, en el caso de empresas públicas.

Las leyes de Presupuesto han prescrito, con toda claridad, que los compromisos adquiridos para gastos de personal, activo y cesante, de cada pliego, deben considerar solamente a los servidores y funcionarios registrados nominalmente en la planilla, bajo responsabilidad del Titular del Pliego y del Jefe de la Oficina de Administración, encargándose a la Oficina de Control Interno del Pliego la verificación y seguimiento pertinente. En la Ley del 2000 se plantearon los lineamientos a que debían sujetarse los gastos de personal del Gobierno Central e instancias descentralizadas. Se estableció que las acciones de personal debían realizarse con sujeción a los cargos establecidos en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) aprobado cada entidad, así como dentro del marco de la asignación prevista en el Grupo Genérico de Gasto 1 “Personal y Obligaciones Sociales” del Presupuesto institucional. Para estos efectos, no se podían generar demandas adicionales con cargo a los recursos ordinarios.

Se dispuso también que los Cuadros para Asignación de Personal (CAP) debían ser aprobados mediante Resolución Suprema, refrendada por el titular del pliego. Asimismo, las modificaciones presupuestarias que se autorizaran para “Gasto de Personal y Obligaciones Sociales” requerían informe favorable de la Dirección Nacional de Presupuesto Público, cuando conllevaran incremento de gastos.<sup>45</sup>

Estas normas se han mantenido en las leyes promulgadas en los años siguientes. Las leyes de Presupuesto han considerado algunos casos coyunturales. En la Ley de 2003 se establece que las universidades públicas podían nombrar a los servidores contratados para labores administrativas que tuvieran contrato laboral vigente con la entidad durante un plazo no menor de siete años en forma continua y que hayan ingresado a la administración pública por concurso público de méritos. Si embargo, se aclara que dicha acción de personal no debe generar demandas adicionales de recursos al Estado.

En la Ley de 2003, se dispone también que las transferencias financieras por toda fuente de financiamiento que se efectúen a favor de los Comités de Administración de los Fondos de Asistencia y Estímulo (CAFAE) de las entidades públicas, no pueden ser mayores al monto total transferido en el año 2002. Se precisa además, que las mencionadas transferencias deben estar previstas en el Presupuesto institucional. Excepcionalmente, las entidades involucradas que suscriban nuevos contratos de trabajo para labores administrativas, en plazas que no han sido ocupadas durante el año 2002, pueden transferir los recursos necesarios al CAFAE, con cargo a la asignación presupuestaria del pliego y previo informe favorable de la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto de 2003, se dispuso que el Fondo de Asistencia y Estímulo, tendrá como objetivo brindar única y exclusivamente entregas de recursos monetarios bajo el concepto de incentivos laborales que ya vienen percibiendo los servidores públicos. Esto involucra solamente a los servidores cuyo financiamiento se encuentra consignado en su Presupuesto institucional, quedando prohibida cualquier prestación adicional, salvo la entrega de canastas y similares que usualmente se vienen otorgando por Fiestas Patrias y Navidad, sin exceder el monto que se ha venido aplicando por dicho concepto en el año 2002.

Otro tema muy puntual y comprendido, en las disposiciones transitorias de la Ley de 2003, se refiere a la calificación de pensionable, de toda remuneración afecta al descuento para pensiones que sean permanentes en el tiempo y regulares en su monto. La Ley dispone que no procede disponer la

<sup>45</sup> En el caso de los Gobiernos Locales, las modificaciones presupuestarias debían contar con la opinión favorable de la Oficina de Presupuesto del Pliego y hacerse de conocimiento del Concejo Municipal, bajo sanción de nulidad.

inclusión en el monto de la pensión de este régimen, aquellos conceptos que por norma expresa han determinado su carácter de no pensionable, como tampoco aquellos que no han Estado afectos al descuento efectivo para las pensiones de dicho régimen.

## **E. Ley de prudencia y transparencia fiscal**

La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal del Perú fue promulgada en diciembre de 1999 con el objeto de establecer los lineamientos para una mejor gestión de finanzas públicas y crear el Fondo de Estabilización Fiscal, con el propósito de contribuir a la estabilidad económica condición que los legisladores consideraran esencial para alcanzar un crecimiento económico sostenible. En este sentido, el Art. 2 establece, como principio general de la Ley, “asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávit fiscales en los períodos favorables y permitiendo únicamente déficit fiscales moderados y no recurrentes en períodos de menor crecimiento.

Un dispositivo de esta naturaleza no tenía precedente en el Perú y constituyó un paso fundamental desde el punto de vista conceptual. De esta forma, el Perú se sumó a las mejores prácticas de gestión fiscal que se fueron dando en varios países de América Latina . Sin embargo, esta Ley no se ha cumplido, en la práctica, lo cual debiera ser motivo de investigación por cuenta del Congreso de la República.

Se trata de una Ley que establece una regla macrofiscal que debe orientar la formulación de las leyes anuales de Presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero así como los créditos suplementarios y la ejecución presupuestal misma. Para estos efectos, la regla macrofiscal indica tres elementos centrales: el déficit fiscal anual del Sector Público Consolidado no puede ser mayor al 1% del PBI; el incremento anual del gasto no financiero del gobierno general no puede exceder la tasa de inflación promedio anual en más de 2 (dos) puntos porcentuales; y el endeudamiento público, a mediano plazo, debe ser consistente con el principio de equilibrio o superávit fiscal. La Ley busca evitar el desorden de las finanzas públicas por razones del juego político por lo que establece que en los años de elecciones generales el gasto no financiero del Gobierno General, ejecutado durante los primeros 7 (siete) meses del año, no puede exceder el 60% del gasto no financiero presupuestado para el año mientras que el déficit fiscal del Sector Público Consolidado, correspondiente al primer semestre del año fiscal no puede exceder el 50% (cincuenta por ciento) del déficit previsto para este año.

Sin embargo, en casos de emergencia nacional o de crisis internacional que puedan afectar seriamente la economía nacional, a solicitud del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República puede suspender, en el año fiscal correspondiente, la aplicación de las reglas anteriormente expuestas. Además, cuando exista evidencia suficiente de que el PBI, en términos reales, está decreciendo o pudiera decrecer en el año fiscal siguiente, no es obligatorio el cumplimiento de las reglas mencionadas. No obstante, en esta circunstancia y en ningún caso, el déficit puede exceder el 2% del PBI.

La Ley crea el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas que es administrado por un directorio presidido por el Ministerio de Economía y Finanzas e integrado por el Presidente del Banco Central de Reserva y por un representante designado por el Presidente del Consejo de Ministros. Los recursos del Fondo son intangibles y deben ser depositados en el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) o en el exterior y bajo ninguna circunstancia pueden constituirse en garantía o aval sobre préstamos u otro tipo de operación financiera.

Los recursos del Fondo sólo pueden ser utilizados cuando en un año fiscal se prevea una disminución en los ingresos corrientes (recursos ordinarios) mayor a 0,3% del PBI con respecto del promedio de la misma relación de los últimos tres años. En este caso, se pueden acudir al Fondo para cubrir dicha pérdida de ingresos corrientes, no pudiéndose comprometer más del 40% de sus recursos. La Ley precisa que el uso de los recursos del Fondo debe aplicarse, prioritariamente, para cubrir los gastos de programas de alivio de la pobreza. Los recursos del Fondo se pueden utilizar también en casos de emergencia nacional o de crisis internacional. Inclusive es posible que, a solicitud del Poder

Ejecutivo, el Congreso de la República disponga la suspensión de las reglas macrofiscales que establece la Ley. Asimismo, el Fondo puede utilizarse cuando se produzca una significativa contracción en el crecimiento de la economía aunque, como se mencionó anteriormente, el déficit fiscal no puede exceder del 2% del PBI. Es importante indicar que si al cierre del año fiscal existiera evidencia de no haberse cumplido con un adecuado uso de los recursos del Fondo, el Poder Ejecutivo debe reponer, durante el primer semestre del ejercicio inmediato siguiente, los recursos utilizados en exceso.

La Ley prescribe que el Ministerio de Economía y Finanzas debe elaborar y publicar, cada año, el Marco Macroeconómico Multianual que debe incluir las proyecciones macroeconómicas y los supuestos que se han considerado para su elaboración. Las proyecciones deben comprender el año del nuevo Presupuesto y los dos siguientes. Además, el Marco Multianual debe incluir una declaración de principios de política fiscal, suscrita por el Ministerio de Economía y Finanzas. Esta debe incluir los lineamientos de política económica y los objetivos de la política fiscal de mediano plazo, incluyendo las medidas de política y los estimados de los resultados del Gobierno General y del Sector Público Consolidado y su financiamiento.

Se deben presentar también las previsiones económicas y las metas de la política fiscal para los próximos tres años. Estas previsiones deben considerar los supuestos macroeconómicos, que deben incluir, por lo menos, el PBI nominal, crecimiento real del PBI, Inflación promedio y acumulada anual; tipo de cambio y exportaciones e importaciones. Asimismo, deben consignarse las proyecciones de ingresos y gastos fiscales; el monto de las inversiones, distinguiendo entre las que se encuentran en ejecución y las nuevas; y el nivel de endeudamiento público, incluyendo cualquier aval de entidades del Sector Público Consolidado y una proyección del perfil de pago de la deuda de largo plazo. Se entiende que las metas del Marco Multianual deben respetar las reglas macrofiscales establecidas por la Ley.

En lo que se refiere a la aprobación y publicación del Marco Multianual, la Ley indica que el Ministerio de Economía y Finanzas debe remitir al Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), a más tardar el 30 de abril de cada año, el proyecto de Marco Multianual, para que éste, a su vez, emita, dentro de los siguientes quince días, su opinión técnica sobre dicho Marco, pronunciándose además sobre su compatibilidad con la política monetaria y las previsiones que haya formulado sobre la balanza de pagos y el comportamiento de las reservas internacionales netas. Recibida la opinión del Banco Central y hecho los ajustes a que hubiera lugar, el Marco Multianual debe ser presentado al Consejo de Ministros, para su aprobación, antes del último día hábil del mes de mayo de cada año, debiendo ser publicado íntegramente, junto con el informe del Banco Central de Reserva del Perú, máximo dos días después, en el Diario Oficial El Peruano y en los medios electrónicos del Ministerio de Economía y Finanzas.

La Ley establece que el Poder Ejecutivo debe remitir al Congreso de la República el Marco Multianual, conjuntamente con los proyectos de leyes anuales de Presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero, los cuales deberán ser consistentes con lo señalado en dicho Marco. La fecha límite para la remisión es el 30 de agosto de cada año.

Es importante destacar que la Ley establece que dentro de los sesenta días calendario siguientes a la finalización de cada semestre del año, el Ministerio de Economía y Finanzas debe publicar un informe sobre el grado de avance de las metas previstas en el Marco Multianual, precisando el grado de cumplimiento de las reglas macrofiscales. Si se presentaran diferencias entre lo programado y lo ejecutado, el informe deberá contener las explicaciones correspondientes y las medidas correctivas a ser adoptadas. Además, antes del 31 de mayo de cada año, el Ministerio de Economía y Finanzas debe remitir al Congreso de la República y publicar una Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal del ejercicio anterior, en la cual debe evaluar los ingresos, los gastos, el resultado fiscal y su financiamiento y las demás metas macroeconómicas establecidas en el Marco Multianual del año correspondiente. En caso de existir desviaciones significativas entre lo aprobado y los resultados del ejercicio, el Ministerio de Economía y Finanzas debe justificar las diferencias y especificar las medidas correctivas adoptadas.

Finalmente, cabe indicar que ninguna entidad del Sector Público puede adoptar normas de organización, funcionamiento, administración de recursos u otra materia que contengan disposiciones que las excluyan de la aplicación de la Ley de Prudencia y transparencia Fiscal. Todas las organizaciones del Sector Público deben ajustar la administración de sus recursos a sus disposiciones. Asimismo, está prohibida la creación de fondos u otros que conlleven gastos que no se encuentren enmarcados dentro de las disposiciones de dicha Ley.

**Cuadro 1**

**LEYES DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN AMÉRICA LATINA**

País	Déficit fiscal	Gasto público	Deuda pública	Fondo de estabilización	Otros
Argentina	Déficit del Sector Público Nacional no Financiero con senda decreciente hasta lograr el equilibrio el 2005	Crecimiento real del gasto primario inferior al del PIB	No puede aumentar más que la suma del déficit, la capitalización de intereses, el pase de monedas, préstamos del Estado Nacional a las Provincias y pagos estipulados por ley.	Creación del Fondo Anticíclico Fiscal de hasta 3% del PIB	Presupuesto plurianual de tres años Programa de Evaluación de Calidad del Gasto
Brasil	Superávit primarios decrecientes hasta de 1.8% PIB el 2003	Limita gastos de personal	El Senado federal fija el endeudamiento para cada nivel de gobierno, en función del ingreso corriente neto Busca estabilizar deuda pública sobre PIB		Define metas fiscales anuales para 3 años
Chile	1% de superávit estructural promedio en 6 años: se permite déficit o superávit en función del ciclo económico	Reducción de 2% del total del Presupuesto anual y de cada institución a fin de romper la inercia presupuestaria			
Ecuador	Déficit del SPNF presuEstado inferior a 2.5% del PIB	Crecimiento real de gastos corrientes presuEstados no mayor a 5%			
Perú	Déficit fiscal consolidado decreciente hasta alcanzar 1% desde el 2002 en adelante	Limita crecimiento anual de gasto no financiero a 2% real	No puede crecer por sobre el monto del déficit	Creación del Fondo de Estabilización Fiscal de hasta 3% del PIB	Marco macroeconómico multianual por 3 años

**Fuente:** Rosana Mostajo Guardia (2001), "Consideraciones para un pacto fiscal en el Perú". Documento de trabajo de la Dirección del ILPES, elaborado dentro del programa de cooperación con la Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno de Transición de la República del Perú.



### III. El acuerdo nacional y las ventajas de un Pacto Fiscal<sup>46</sup>

---

El Perú vive una circunstancia especial por más que muchos consideren que la suscripción del Acuerdo Nacional no ha generado un compromiso efectivo de los partidos políticos. Lo cierto es que dicho Acuerdo ha despertado una serie de expectativas, en las organizaciones empresariales, laborales y de la sociedad civil, que los partidos políticos no pueden ignorar. Por otro lado, aunque con marcados tropiezos, las organizaciones integrantes se han venido reuniendo. Sin embargo, existen dudas respecto a la aplicación efectiva de las políticas de Estado que el Acuerdo Nacional contempla.

La verdad es que un Acuerdo Nacional, de la naturaleza del que ha sido suscrito en el Perú, no puede funcionar si es que no existe un “Pacto Fiscal”. Sostenemos esta afirmación por una razón muy concreta. En una “Economía Social de Mercado”, como la que prescribe la Constitución Política del Perú, el Estado debe intervenir, en la sociedad y el mercado, para garantizar los derechos y el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos, para propiciar la seguridad y acondicionar el territorio para que sea competitivo, salvaguardar la competencia y para propiciar la equidad y la igualdad de oportunidades. Más allá de las leyes que sean necesarias para atender estas responsabilidades, se requiere asignar recursos financieros y establecer programas y actividades de gestión pública que permitan el adecuado cumplimiento de estas responsabilidades.

De lo anterior se deduce que las políticas consideradas en el Acuerdo Nacional, que apuntan al mejor cumplimiento de las mencionadas responsabilidades del Estado, deberían tener una relación vinculante con la gestión pública, la que se concreta en la definición de programas, actividades y asignación de recursos, que se consideran en el Presupuesto Público.

---

<sup>46</sup> Esta sección ha tomado como referencia el trabajo de Rosana Mostajo Guardia (2001), “Consideraciones para un pacto fiscal en el Perú”. Documento de trabajo de la Dirección del ILPES, elaborado dentro del programa de cooperación con la Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno de Transición de la República del Perú.

El Presupuesto Público debería ser, bajo estas consideraciones, el instrumento fundamental de la concertación política. Además, desde el momento en que se discute y aprueba en el Poder Legislativo, expresa la representación que allí ejercen los partidos políticos de mayor significación electoral. Sin embargo, esto no es suficiente. Se requiere que el Presupuesto Público exprese también, una serie de aspiraciones de los ciudadanos y sus organizaciones, que constituyen el tejido de la sociedad civil, que no son, muchas veces, expuestas a plenitud por los partidos políticos. Es importante, por eso, que los partidos tengan canales de articulación, además de sus propios esquemas de organización, con la sociedad civil. Pero eso no basta. Los poderes públicos deben también contar con puentes de contacto con la sociedad civil.

Estos planteamientos están en la orden del día en la construcción de sociedades abiertas y por ende verdaderamente democráticas. El Perú ha venido dando pasos importantes en este sentido. Hay que fortalecer el Acuerdo Nacional y poner en aplicación Políticas de Estado que no solamente sean las más eficaces sino, sobre todo, que tengan continuidad en el tiempo. La concertación sobre las orientaciones de la intervención pública, mediante la regulación, la política fiscal y la correspondiente asignación en el Presupuesto Público resulta por eso fundamental.

El Acuerdo Nacional no puede sustituir, en ningún caso, las atribuciones y responsabilidades de los poderes públicos y menos las de aquellos que son elegidos libremente por los ciudadanos. El Acuerdo aconseja, recomienda y orienta. Tiene visión de mediano y largo plazo partiendo del corto plazo. Se trata por eso de construir una institucionalidad, en que el ejercicio de la prospectiva, en torno a las grandes aspiraciones nacionales, sea la tarea fundamental. El Acuerdo Nacional, debería ser institucionalizado e integrado a un sistema nacional de planeamiento estratégico que, por un lado, oriente y de señales para el ejercicio eficiente del planeamiento empresarial; y por otro, haga lo propio respecto del planeamiento del Sector Público. Sin embargo, para que dicha articulación no sea simplemente formal, es necesario fijar las reglas de juego del manejo de las finanzas públicas. De lo que se trata, es que la gestión y resultados de éstas sea compatible con los objetivos que se ha propuesto el Acuerdo Nacional. La única forma de que ello ocurra es suscribiendo un “Pacto Fiscal”.

## A. Concepto de “Pacto Fiscal”

Por “Pacto Fiscal” entendemos una disciplina acordada y por ende una regla de conducta, que orienta el manejo de las finanzas públicas y que por tanto compromete y regula el comportamiento de los poderes del Estado. El “Pacto Fiscal” debería ser suscrito por una amplia mayoría nacional -representada por los partidos políticos, las organizaciones empresariales y laborales y las organizaciones más representativas de la sociedad civil- y sancionado por una ley del Congreso de la República. El “Pacto Fiscal” debería concebirse como una especie de garantía para el cumplimiento de las políticas de Estado y convertirse, en este sentido, en uno de los instrumentos fundamentales del planeamiento estratégico del Sector Público, al disciplinar y dar orientación a la gestión presupuestal. El Pacto Fiscal se traduce en reglas de juego que deben respetar el Estado y los contribuyentes. Estas reglas deberían elaborarse considerando aspectos como los siguientes:

- Ajuste fiscal en función de un número manejable de políticas de Estado.
- Nivel de presión tributaria compatible con las responsabilidades que el Estado debe asumir.
- Ampliación de la base imponible, menor regresividad de la tributación y mayor eficiencia en la recaudación.
- Racionalización, mayor productividad del gasto público y asignación que garantice la continuidad y eficaces resultados de las políticas de Estado.
- Transparencia y amplia información sobre el manejo de las finanzas públicas.
- Rendición de cuentas sobre la base de una gestión pública por objetivos e indicadores de desempeño.

La aplicación de estos aspectos debe concretarse en una gestión presupuestal, que avance, por aproximaciones sucesivas, al logro de objetivos que se consideran sustantivos en la construcción de una Nación, cada vez más cohesionada, tanto en lo político como en lo social y dónde exista convergencia entre los diversos estratos sociales respecto de los beneficios del crecimiento económico. En este marco el Poder Legislativo debería reforzar su capacidad de fiscalización de la gestión pública mientras que la institucionalidad del planeamiento estratégico debería garantizar la asignación de recursos para la ejecución de las Políticas de Estado.

## B. Principales ventajas

La primera ventaja de un “Pacto Fiscal” es que permite legitimar una cierta forma de gestión de las finanzas públicas, que los ciudadanos y sus organizaciones aprueban y consideran conveniente para alcanzar objetivos estratégicos. Si existe consenso, respecto de una disciplina fiscal, es evidente que el

riesgo de imposiciones y asignaciones arbitrarias y discrecionales se reduce considerablemente. Su violación implicaría la ruptura del Pacto mientras que su fiel cumplimiento garantizaría que la intervención pública no iría más allá de los límites establecidos. Por tanto, la segunda ventaja, derivada a su vez de la legitimidad de las finanzas públicas, sería la reducción del “riesgo país”.

El comportamiento de las finanzas públicas es uno de los aspectos más sensibles en la percepción de riesgo que tienen los inversionistas. Ello simplemente, debido a que si no hay confianza, se teme que el Estado capte más impuestos de lo que los inversionistas consideran compatible con el sostenimiento de un cierto nivel de rentabilidad o que el Estado gaste más de lo debido y además, no asigne los recursos de manera que se genere valor agregado en la sociedad y nuevas oportunidades de inversión, resultantes, por ejemplo, de una mejor preparación del capital humano o de un mejor acondicionamiento competitivo del territorio.

#### Recuadro 4

#### PRINCIPALES VENTAJAS DE UN “PACTO FISCAL”

- Articula a los grupos de interés (stakeholders) en torno a una visión común de las tareas fundamentales del Estado.
- Otorga una visión estratégica a la gestión pública, dando mayor coherencia a la gestión presupuestal, garantizando la continuidad de las políticas de Estado.
- Fortalece el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales y de las funciones básicas del Estado.
- Permite una mayor contribución de la política fiscal al desarrollo sustentable, al garantizar una mayor estabilidad macroeconómica.
- Fortalece la gobernabilidad al promover mayor transparencia, responsabilidad y predictibilidad
- Genera consensos duraderos sobre la disciplina y reglas fiscales, a la vez que elimina la incertidumbre definiendo reglas claras, eficientes y estables
- Establece un marco directriz de la política fiscal que trasciende la duración del Presupuesto anual y de la vigencia de cada gobierno
- Aumenta la transparencia en el manejo de las finanzas públicas.
- Compromete al Poder Ejecutivo a utilizar eficientemente los recursos
- Contribuye a fortalecer la institucionalidad democrática

**Fuente:** Elaborado por el autor tomando como referencia a Rosana Mostajo Guardia (2001), “Consideraciones para un Pacto Fiscal en el Perú”. Documento de trabajo de la Dirección del ILPES, elaborado dentro del programa de cooperación con la Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno de Transición de la República del Perú.

La tercera ventaja por tanto, del “Pacto Fiscal” es el incremento del capital social. En efecto, si los ciudadanos ven expresadas sus aspiraciones en la asignación y resultados del gasto; si los contribuyentes comprueban que sus opciones de empleo e inversión aumentan; y si los acreedores internacionales ven que los compromisos asumidos no están bajo riesgo y que la solvencia de las finanzas públicas se va consolidando con el tiempo, no cabe duda, que la confianza aumentará y por ende, el capital social será cada vez más grande. La historia fiscal del Perú no da muchas pruebas respecto de la posibilidad de lograr las ventajas anunciadas. Desde hace varias décadas las finanzas públicas son muy frágiles y además, no gozan de legitimidad, entre los ciudadanos y sus organizaciones. La distancia entre las necesidades y aspiraciones sociales y los resultados de los ejercicios fiscales es muy grande. Más grave aún es el carácter inercial en el manejo de los recursos públicos y la ausencia de una visión estratégica del papel que deben cumplir las finanzas públicas. Lo coyuntural predomina sobre lo sustancial y lo urgente no deja percibir lo que es efectivamente estratégico. Se trata de una política fiscal errática y fuertemente condicionada por presiones diversas que le restan coherencia. A estos problemas se suma además, el ya crónico deterioro de la calidad de los bienes y servicios públicos.

Justamente, la cuarta ventaja de un “Pacto Fiscal” es que su vigencia permitiría un mayor control sobre la calidad de las prestaciones de las instituciones públicas, al instaurarse un mecanismo de rendición de cuentas (*accountability*) y al acordarse reglas de conducta que expresen las aspiraciones de los grupos (*stakeholders*) directamente vinculados a los beneficios de dichas prestaciones.

Si bien se han realizado esfuerzos aislados de modernización, ésta se ha focalizado en la reducción del gasto público, la recuperación de los ingresos fiscales, la privatización de empresas públicas y la desactivación de entidades públicas inoperantes. Estas políticas se aplicaron con muy poca transparencia y con gran discrecionalidad. Su lógica fue inversa a la idea de un “Pacto Fiscal” ya que las reglas se impusieron desde los poderes públicos y además, en medio de una corrupción generalizada. El resultado ha sido y es, la falta de legitimidad de la política fiscal, lo que es motivo de desconfianza, tanto de los ciudadanos como de los inversionistas.

El Pacto Fiscal, por el contrario, debe surgir de un proceso participatorio que agrupe tanto a las organizaciones políticas como de la sociedad civil. Definidos sus elementos centrales y las normas que

orientarán la gestión presupuestal, así como la asignación de recursos, en función de las Políticas de Estad, se requiere de un diseño institucional que garantice la implementación y el cumplimiento de los acuerdos, instaurando ciertas garantías que permitan que se adapte a los cambios pero que no este supeditado a la coyuntura, salvo causa de fuerza mayor que determine su total revisión lo que, para todos los efectos prácticos, daría como resultado un nuevo Pacto Fiscal.

La modernización del Estado no puede ser entendida como una responsabilidad del gobierno de turno, por más amplia votación que haya logrado. La democracia requiere de una visión colectiva sobre el futuro del país en el mediano y largo plazo. Toda democracia requiere además de visiones que fomenten la cohesión nacional y que se traduzcan en resultados concretos de convergencia social. La continua divergencia en la distribución de los beneficios del crecimiento económico fomenta la destrucción del tejido social que da unidad a una nación. La participación ciudadana debería propiciar a su vez la construcción de redes de compromiso cívico que contribuyan a mejorar la eficacia de los bienes y servicios públicos y que sean muy activas en la exigencia de las diversas formas de rendición de cuentas. La suscripción del Acuerdo Nacional constituye un antecedente muy significativo para iniciar la construcción de un “Pacto Fiscal” en el Perú. Existe consenso sobre los imperativos de reformar el Estado y lograr una mayor eficacia y transparencia en la gestión pública. De no avanzarse, en esta línea, se pone en peligro la gobernabilidad y la propia institucionalidad democrática.

## C. La construcción del Pacto Fiscal

Un “Pacto Fiscal” no surge de la noche a la mañana. Se trata de un proceso que supone, para empezar, la consecución de un consenso sobre políticas de Estado. Esta tarea, aunque puede ser objeto, todavía, de depuración y perfeccionamiento, se ha cumplido de manera inédita en la historia del Perú con la suscripción del Acuerdo Nacional.

Sobre la base de las Políticas de Estado establecidas en dicho Acuerdo, las organizaciones políticas y sociales que lo integran deberían discutir una serie de normas macrofiscales, con el asesoramiento del Ministerio de Economía y Finanzas, elaborar el correspondiente dispositivo legal que las ponga en operación y enviar un proyecto de ley al Poder Ejecutivo para que éste lo remita, a su vez, al Poder Legislativo. Este dispositivo debería ser objeto de permanente evaluación y su vigencia debería ser por un lapso equivalente al periodo de gobierno presidencial.

El resultado del debate y de la concertación correspondiente debería plasmarse en un documento dónde queden claramente expresados aspectos tales como los siguientes:

- Visión del Estado y precisión de sus responsabilidades estratégicas.
- Modalidades y límites de la intervención pública.
- Las orientaciones estratégicas, objetivos e instrumentos de la política fiscal.
- Las reglas macrofiscales básicas, sus mecanismos de aplicación y sus instrumentos de control y evaluación.
- Las normas básicas que orientarán la gestión presupuestal y el papel estratégico que debe cumplir la descentralización fiscal.
- Los criterios e indicadores de desempeño para la fiscalización, control y evaluación de las finanzas públicas.
- Los mecanismos de rendición de cuentas a los poderes públicos y la ciudadanía.

Una exhaustiva evaluación de las leyes de Gestión Presupuestal y de Prudencia Fiscal, así como de las leyes de Presupuesto y de endeudamiento, sería necesaria, al momento de inicio de las deliberaciones. Debería tratarse, en la medida de lo posible, que la gestión presupuestal esté normada con una visión equivalente al periodo de gobierno, por lo que las leyes de Presupuesto deberían tratar solamente de la asignación anual o bianual del gasto y solamente de manera excepcional sobre aspectos normativos o de política fiscal, cuando la coyuntura o una emergencia así lo requiera. Además, dentro de la ley de Presupuesto deberían incorporarse los niveles de endeudamiento tanto interno como externo.

Dentro del diseño institucional que se adopte para garantizar el cumplimiento del Pacto Fiscal se debería otorgar un papel central a la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República que debería contar con los recursos e instrumentos necesarios para cumplir a cabalidad la función de fiscalización y control que le es ineludible al Poder Legislativo. Esta Comisión debería mantener un diálogo permanente con el sistema de planeamiento estratégico que, como se ha mencionado anteriormente, debería incorporar a una secretaría operativa o cualquier otra modalidad que se adopte para la gestión del Acuerdo Nacional.

## **IV. Aproximación hacia un Pacto Fiscal**

---

El Pacto Fiscal debería ser sancionado por una Ley del Congreso de la República. Esta ley debería integrar todos los aspectos normativos generales y de orientación de la política fiscal que se encuentran en las disposiciones vigentes, propiciando, previamente, un exhaustivo debate entre las organizaciones integrantes del Acuerdo Nacional. El Pacto Fiscal al sancionarse por Ley comprendería todos los elementos necesarios para constituirse en un código o ley marco que oriente la gestión pública. Una aproximación al contenido del referido Pacto se detalla a continuación.

### **A. Exposición de motivos**

La exposición de motivos debería partir de una visión del Estado y la correspondiente definición de sus responsabilidades estratégicas que, necesariamente, tiene que fundamentarse en la interpretación, para fines operativos, de las correspondientes normas constitucionales que orientan las modalidades de intervención del Estado y los límites a que es sometida la gestión de los asuntos de interés público.

### **B. Aspectos normativos**

Los aspectos normativos deberían referirse a las reglas macrofiscales y a todo lo concerniente a la gestión presupuestal que exceda problemas contingentes. La idea es que la discusión anual o bianual del Presupuesto público ponga énfasis en la evaluación de los indicadores de desempeño del ejercicio que concluye y en las orientaciones que tendrá la asignación de recursos en el periodo siguiente.

## 1. Reglas macrofiscales

Se deberían incluir reglas macrofiscales que deberían orientar la gestión presupuestal, su equilibrio financiero y los niveles de endeudamiento. Las reglas macrofiscales deberían referirse a la presión tributaria mínima que debería garantizar la financiación de las responsabilidades estratégicas del Estado; los límites al déficit fiscal en que podría incurrirse; el incremento permitido del gasto con respecto al PBI; y los límites de endeudamiento que garanticen la gestión sustentable de las finanzas públicas en el mediano plazo.

## 2. Normas de gestión presupuestales

Estas normas deberían elaborarse tomando como base de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y considerando todos aquellos dispositivos comprendidos en las leyes de Presupuesto que constituyen, por su naturaleza, normas de carácter permanente. Éstos se han venido repitiendo todos los años y bien podrían ser parte de una Ley Marco como la que sancionaría el Pacto Fiscal que se propone. Entre estas normas podrían incluirse las siguientes:

### a) Formulación del Presupuesto

- Periodicidad del Presupuesto General de la República.
- Orientaciones para la presentación del Presupuesto, por intermedio del Presidente del Consejo de Ministros, y el contenido del informe de rendición de cuentas que corresponde al cumplimiento y resultado de las Políticas de Estado.
- Cobertura de las normas presupuestales<sup>47</sup> y definición de la entidad que norma el proceso presupuestario de las empresas públicas<sup>48</sup>. (Referencia leyes de Presupuesto 2000-03).

### b) Equilibrio financiero

- Definición de la obligación del Poder Ejecutivo de equilibrar financieramente el Presupuesto del Gobierno Central e Instancias Descentralizadas (Referencia leyes de equilibrio financiero 1993-2003).
- Responsabilidad del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, de velar para que la distribución administrativa de la asignación presupuestaria durante el año fiscal mantenga el equilibrio efectivo entre los recursos ordinarios y los gastos ordinarios. (Referencia leyes de equilibrio financiero 2001 a 2003).
- Obligatoriedad de indicar, en cualquier ley, que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público, la fuente de financiamiento de los recursos públicos que se van a utilizar. (Referencia leyes de Equilibrio Financiero 2001 a 2003).
- Obligatoriedad de los proyectos de ley, que aprueben gastos, de contar, con el respectivo análisis de costo/ beneficio, que exprese explícitamente a quiénes beneficia y a quiénes se perjudica, así como su impacto sobre el Presupuesto de la República (Referencia leyes de Equilibrio Financiero 2001 a 2003).
- Facultad para que el mayor ingreso por cualquier fuente de financiamiento que se obtenga durante un ejercicio fiscal pueda modificar el nivel máximo del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Gobierno Central e Instancias Descentralizadas, en la medida que sea compatible con las reglas macrofiscales establecidas. (Referencia leyes de equilibrio financiero de 1995 a 2003).

<sup>47</sup> Las disposiciones presupuestales rigen para los organismos de los Poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo también, al Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones y la Contraloría General. Asimismo, se hacen extensivas a los Gobiernos Regionales y a todas sus instituciones y empresas; así como a la Corporación de Desarrollo de Lima; a los Gobiernos Locales sus entidades y empresas Municipales; a las Empresas del Estado; Organismos Descentralizados Autónomos; Órganos Reguladores; Instituto Peruano de Seguridad Social; Instituto de la Amazonía; Superintendencia Nacional de Banca y Seguros; Banco Central de Reserva; Asamblea Nacional de Rectores; Universidades Públicas; Comisión Nacional de Zonas Francas; Juntas y Comité de Administración de Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial; e Instituciones Públicas Descentralizadas y Sociedades de Beneficencia Pública.

<sup>48</sup> El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), dicta las normas de gestión, suscribe los convenios respectivos y regula el proceso presupuestario de las Entidades comprendidas dentro de su ámbito, con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley, la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, la Ley N° 26850 -Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 039-98-PCM, publicado el 28 de setiembre de 1998; y, demás normas modificatorias y complementarias.

- Obligación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) de informar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, sobre la lucha contra la evasión tributaria y el contrabando (Referencia Ley de Equilibrio Financiero 2003)

### c) Recursos del tesoro público

- Definición de los rubros que se consideran recursos del Tesoro Público.<sup>49</sup>
- Prohibición de administrar recursos propios en forma extrapresupuestaria (referencia leyes de Presupuesto de 1993 a 1996).
- Incorporación de los intereses generados por depósitos en el sistema financiero nacional o extranjero como recursos ordinarios, siendo aplicables a las actividades y proyectos que los originen<sup>50</sup>(Referencia Ley de Presupuesto 1999).
- Facultades institucionales de dictar normas sobre la responsabilidad de los organismos captadores<sup>51</sup> (Leyes de Presupuesto 1993 a 1995).
- Incorporación de recursos provenientes de ingresos propios y donaciones internas y externas.<sup>52</sup> [y de otras fuentes<sup>53</sup> (Referencia leyes de Presupuesto de 2000 a 2003)].<sup>54</sup>
- Modificación de calendarios de compromisos y autorizaciones de giro por convenios de crédito y donaciones. (Leyes de Presupuesto 1996 y 1999).<sup>55</sup>
- Utilización de documentos cancelatorios del Tesoro Público<sup>56</sup> (Referencia Ley de Presupuesto 1995).

<sup>49</sup> Constituyen recursos del Tesoro Público, la recaudación que efectúan los organismos del Gobierno Central provenientes de ingresos tributarios, no tributarios, tasas, contribuciones, venta de bienes corrientes y de servicios, rentas de la propiedad, multas y otras sanciones, venta de bienes de capital y otros ingresos corrientes y de capital así como los intereses generados por depósitos en el sistema financiero; los cuales serán destinados a financiar las actividades, planes y programas del Estado a cargo de los pliegos presupuestarios ejecutores y captadores de los citados recursos, quienes bajo responsabilidad informarán trimestralmente de lo actuado a la Comisión de Presupuesto del Poder Legislativo. (referencia leyes de Presupuesto de 1993 a 1996, Ley de Gestión Presupuestaria).

<sup>50</sup> El mayor ingreso por cualquier fuente de financiamiento que se obtenga durante un ejercicio fiscal anual, podrá modificar el nivel máximo del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Gobierno Central e Instancias Descentralizadas, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la normatividad presupuestaria aplicable y las prioridades del gasto establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual.

<sup>51</sup> La recaudación de los recursos del Tesoro Público es de responsabilidad de los organismos captadores, con sujeción a las normas que dicte la Dirección General de Tesoro Público. Los intereses generados por depósitos efectuados por las diferentes entidades del Sector Público en el Sistema Financiero, se incorporan en su respectivo Presupuesto previo a su ejecución.

<sup>52</sup> Los titulares de pliego podrán incluir en sus respectivos Presupuestos, mediante el dispositivo legal correspondiente, los mayores recursos provenientes de ingresos propios y donaciones internas y externas, así como los provenientes por recuperación de alimentos. Para el caso de los recursos por recuperación de alimentos, la incorporación presupuestaria se aprueba por Resolución del Titular del Ministerio de Economía y Finanzas Los dispositivos legales que se emiten para este efecto deben ser remitidos a la Comisión de Presupuesto del Poder Legislativo, dentro de los cinco (05) días siguientes a su aprobación.

<sup>53</sup> Autorízase a los Titulares de los Pliegos Presupuestarios, a incorporar en sus respectivos Presupuestos, mediante la Resolución correspondiente, los mayores recursos financieros provenientes de las Fuentes de Financiamiento distintas a las de "Recursos Ordinarios" y "Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito". Los Saldos de Balance así como los diferenciales cambiarios de las Fuentes de Financiamiento distintas a la de "Recursos Ordinarios", se incorporan por Resolución del Titular del Pliego. La contrapartida nacional que se requieran, para el caso de los Saldos de Balance de las Fuentes de Financiamiento, será asumida con cargo al respectivo Presupuesto aprobado para el Pliego. Los ingresos derivados de la utilización de los "Recursos Ordinarios", por indemnización de seguros, ejecución de garantías a proveedores, contratistas y similares, multas y venta de bases para la realización de los Procesos de Selección, de acuerdo a lo dispuesto por la ley vigente, que rige las contrataciones y adquisiciones del Estado, se registran en la Fuente de Financiamiento y se depositan en la Cuenta Principal del Tesoro Público. Esta disposición no se aplica a los Gobiernos Locales.

<sup>54</sup> Cuando de la utilización de los Recursos Públicos se presenten ingresos por indemnización de seguros, ejecución de garantías o cláusulas penales y análogas a proveedores, contratistas y similares con arreglo a la norma legal respectiva, multas y venta de bases para la realización de los Procesos de Selección, de acuerdo a lo dispuesto por la ley vigente y normas complementarias y modificatorias sobre contrataciones y adquisiciones del Estado; así como recursos por venta de bases en los concursos para la designación de sociedades de Auditoría, los mismos se incorporan en el Presupuesto del Pliego en la fuente de Financiamiento Recursos Directamente Recaudados, los cuales serán destinados a la recuperación de las inversiones realizadas o previstas por el Pliego, materia de la indemnización, seguros, garantías o cláusulas penales y análogas a proveedores, contratistas y similares ( Ley de Presupuesto 2002). Cuando los recursos provenientes de operaciones de endeudamiento estén destinados al cumplimiento de metas cuyo financiamiento se encuentra previsto en la Ley de Presupuesto del Sector Público, por la Fuente de Financiamiento "Recursos Ordinarios", el Poder Ejecutivo queda autorizado para que, mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, autorice el uso de los mencionados recursos en la citada Fuente de Financiamiento y dicte las disposiciones que permitan la adecuada administración de dichos fondos. Este procedimiento será aplicable cuando los citados recursos estén destinados a metas que tengan por fuente de financiamiento operaciones de endeudamiento cuyos desembolsos no se hayan ejecutado. Lo establecido en el presente artículo no exime del cumplimiento de las normas que rigen a las operaciones de endeudamiento (Ley de Presupuesto 2003).

<sup>55</sup> Autorízase a las Direcciones Generales del Presupuesto Público y del Tesoro Público, a modificar los calendarios de compromisos y autorizaciones de giro respectivamente, a fin de adecuarlos a los desembolsos por convenios de crédito y donaciones suscritos con organismos internacionales.

- Utilización de ingresos por alquileres<sup>57</sup> (Ley de Presupuesto 1999).
- Desactivación de organismos<sup>58</sup> (referencia leyes de Presupuesto de 1998 y de 2002).
- Convenios de administración de recursos y de costos compartidos y de otras modalidades (Referencia leyes de Presupuesto 2002 y 2003).<sup>59</sup>
- Recursos provenientes de operaciones de endeudamiento concertadas<sup>60</sup> (Referencia Ley de Presupuesto 2002)
- Transferencia de activos no involucrados en operaciones de privatización (Referencia Ley de Presupuesto 2003)<sup>61</sup>
- Autorizaciones de venta de muebles e inmuebles de la defensa <sup>62</sup>(Ley de Presupuesto 2003)
- Utilización de utilidades que obtengan las universidades<sup>63</sup> (Referencia Ley de Presupuesto 2001).

<sup>56</sup> Los organismos del Sector Público podrán utilizar "Documentos Cancelatorios - Tesoro Público", en el pago de los derechos Ad-Valorem, Impuesto General a las Ventas, y otros tributos que constituyen ingresos del Tesoro Público que resulten de la adquisición de Bienes, Servicios y Equipos; siempre que cuenten con el marco presupuestal correspondiente.

<sup>57</sup> Los ingresos generados por el alquiler de equipos, maquinarias y otros bienes muebles de propiedad de las entidades del Sector Público, se orientan a los gastos de mantenimiento y reposición de los mismos, bajo responsabilidad del Titular del Pliego y del funcionario encargado de la administración de los indicados bienes. Las Oficinas de Control Interno ejercen el control respectivo.

<sup>58</sup> El traslado de recursos entre organismos del Sector Público, por desactivación, fusión o reestructuración de reparticiones públicas, se autoriza por Decreto Supremo. Los recursos que efectivamente se perciban, como consecuencia de la enajenación de las acciones o de los activos, incluyendo inmuebles, que sean propiedad del Estado, que resulten de la ejecución del proceso de promoción de la inversión privada a que se refiere el Decreto Legislativo N° 674, deducidos los gastos imputables directa o indirectamente a la ejecución del citado proceso, aprobados por el Comité Especial y las obligaciones asumidas por el Estado para sanear las empresas privatizadas, se destinarán de la siguiente manera:

a) El 50% a obras de infraestructura vial y de servicios básicos de electrificación rural y saneamiento. Sin embargo, estos recursos no podrán exceder el equivalente al 50% de los ingresos totales por privatización previstos en el Marco Macroeconómico Multianual. De existir recursos adicionales se destinarán al Fondo de Estabilización Fiscal (FEF). i) El 80% de los recursos considerados en este inciso se destinarán al mantenimiento, rehabilitación y ampliación de la Red Vial Nacional. ii) El 20% de los recursos considerados en este inciso se destinarán a la provisión de servicios básicos de electrificación rural y saneamiento.

b) El 2% al Fondo de Promoción de la Inversión Privada (FOPRI).

c) El 38% al Tesoro Público, los cuales se deberán utilizar para cubrir deudas y obligaciones pendientes, incluyendo el saldo del Impuesto a las Acciones por cancelar por FONAFE.

d) El 10% al Fondo de Estabilización Fiscal (FEF).

Estos recursos no afectan los montos destinados al Fondo Nacional de Ahorro Público.

<sup>59</sup> Los convenios de administración de recursos, costos compartidos u otras modalidades similares, que los Pliegos Presupuestarios suscriban con organismos o instituciones internacionales para encargarles la administración de sus recursos, deben aprobarse por Resolución Suprema refrendada por el Ministro del Sector correspondiente, previo informe de la Oficina de Presupuesto y Planificación o la que haga sus veces, en el que se demuestre las ventajas de su concertación así como la disponibilidad de los recursos para su financiamiento. Este informe se publicará a través de la página Web de la entidad y se remitirá copia del mismo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, dentro de los cinco (5) días siguientes de publicada la Resolución Suprema respectiva. Este procedimiento se empleará también para el caso de las addenda, revisiones u otros que amplíen la vigencia, modifiquen o añadan metas no contempladas originalmente. La Oficina de Control Interno o la que haga sus veces en la entidad, verificará el cumplimiento de esta disposición.

<sup>60</sup> Cuando los recursos provenientes de operaciones de endeudamiento concertadas estén destinados al cumplimiento de metas cuyo financiamiento se encuentra previsto por la Fuente de Financiamiento "Recursos Ordinarios", el Poder Ejecutivo queda autorizado para que mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, autorice el uso de los mencionados recursos en la citada Fuente de Financiamiento y dicte las disposiciones que permitan la adecuada administración de dichos fondos. Este procedimiento será aplicable cuando los citados recursos estén destinados a metas que tengan por fuente de financiamiento operaciones de endeudamiento cuyos desembolsos no se hayan ejecutado. Lo establecido en el presente artículo no exime del cumplimiento de las normas que rigen a las operaciones de endeudamiento.

<sup>61</sup> Todos los activos de las entidades públicas no involucradas en los procesos de privatización y concesiones a que se refiere la Tercera Disposición Complementaria de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783), se podrán transferir a entidades no públicas sólo a título oneroso y a valor comercial conforme las disposiciones vigentes. Los otros bienes del Estado solamente podrán ser aplicados a los fines para los cuales se adquirió o afectó. La Superintendencia de Bienes Nacionales para efecto de lo antes señalado, realizará las acciones correspondientes conforme a las normas legales que regulan sus funciones. Las adjudicaciones que realicen el Programa Especial de Titulación de Tierras - PETT y la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI a título gratuito en mérito de los programas de formalización que ejecuten, están excluidas de esta disposición.

<sup>62</sup> Autorízase al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior a vender, conforme a la normatividad vigente, los bienes muebles e inmuebles que resulten excedentes de acuerdo con la opinión de la correspondiente Comisión de Evaluación del Estado de los Bienes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Los recursos provenientes de dicha venta serán considerados en la Fuente de Financiamiento "Recursos Directamente Recaudados" y se destinarán íntegramente al mantenimiento, reconstrucción, repotenciación y transformación del material, equipos y armamento de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, respectivamente. La Oficina de Auditoría Interna o la que haga sus veces verificará el efectivo cumplimiento de esta disposición.

<sup>63</sup> Autorízase a las Universidades Públicas la utilización discrecional de las utilidades que arrojen sus actividades de producción de bienes y servicios y otros ingresos propios sin perjuicio de la obligación de rendir cuenta de la captación y utilización de dichos ingresos. Los ingresos que se generen como consecuencia de la gestión de los centros de producción de bienes y servicios y similares de las universidades del Estado,



- Incorporación de recursos provenientes de cánones<sup>64</sup> y de penalidades<sup>65</sup> (Ley de Presupuesto de 1997).
- Incorporación de créditos de los gobiernos locales<sup>66</sup> (Referencia leyes de Presupuesto 1997 y 1999).

#### d) Endeudamiento externo e interno

- Concepto de endeudamiento externo (Referencia ley de endeudamiento 2001<sup>67</sup>.)
- Autorizaciones de endeudamiento<sup>68</sup> (Referencia leyes de endeudamiento de 2001 a 2003)
- Requisitos para la aprobación de endeudamiento interno y externo<sup>69</sup>. (Leyes de endeudamiento 2001 a 2003)
- Autorizaciones de endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional.<sup>70</sup> (Referencia leyes de endeudamiento 2001 a 2003).
- Asignación de líneas de crédito externo (Referencia Ley de Endeudamiento Externo 1995<sup>71</sup>)

deben ser utilizados para cubrir los costos de operación, inversiones y cargas impositivas de los centros generadores de ingresos. De existir saldos disponibles, éstos podrán ser utilizados en el cumplimiento de cualquier meta presupuestaria que programe el Pliego, en el marco de la autonomía establecida por la Ley. La ejecución de dichos ingresos se efectúan de acuerdo normas de la Ley de Presupuesto del Sector Público. Para tal efecto la Contraloría General y el Órgano de Control Interno de la Entidad verifican el cumplimiento de esta disposición.

<sup>64</sup> Autorízase a los Gobiernos Regionales a incorporar en sus respectivos Presupuestos los recursos provenientes del canon, cuando lo hubiere. La incorporación presupuestaria se aprueba por Resolución del Titular del Pliego a partir de la distribución que efectúe el Ministerio de Economía y Finanzas. Los órganos competentes informarán trimestralmente a los Gobiernos Regionales los montos recaudados por Canon Minero, Petrolero y Aduanero que les corresponden. El Gobierno Regional distribuye dichos recursos de acuerdo a la Resolución que al respecto se adopte el respectivo Consejo Regional en cada ejercicio presupuestal. El Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Resolución Suprema establecerá los organismos competentes para estos efectos.

<sup>65</sup> Los recursos provenientes de las penalidades aplicadas a las empresas mineras privatizadas o titulares de concesión - por concepto de compensación por la menor inversión realizada según lo establecido en sus respectivos contratos - serán invertidos en su integridad, la Región, de acuerdo a lo que disponga el Consejo Regional.

<sup>66</sup> Los Gobiernos Locales que contraten operaciones oficiales de crédito incorporarán los recursos materia del empréstito, en sus respectivos Presupuestos, de acuerdo con lo establecido por ley.

<sup>67</sup> Considerase endeudamiento externo a toda operación de financiamiento sujeta a reembolso, incluidas las garantías y asignaciones de Líneas de Crédito que se concierte para la adquisición de bienes y servicios, así como apoyo a la balanza de pagos, a plazos mayores de un año, acordada con personas naturales o jurídicas no domiciliadas en el país.

<sup>68</sup> Mediante Ley se determinan los montos máximos, condiciones y requisitos de las operaciones de Endeudamiento Externo e Interno, que podrá acordar o garantizar el Gobierno Nacional para el Sector Público, en cada año fiscal. Las operaciones de Endeudamiento se aprueban mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro del Sector correspondiente, previo informe favorable de la Dirección General de Crédito Público y de la Oficina de Asesoría Jurídica. Las universidades públicas, con el aval o garantía del Gobierno Nacional y con cargo a la fuente de financiamiento recursos directamente recaudados, pueden concertar y celebrar operaciones de endeudamiento para la ejecución de proyectos de inversión y la adquisición de equipos de investigación y enseñanza. Las referidas operaciones de endeudamiento deben sujetarse a los procedimientos y normas que se regulan en las Leyes Anuales de Endeudamiento del Sector Público, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, los límites establecidos en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal y demás normatividad aplicable sobre la materia.

<sup>69</sup> Las operaciones de Endeudamiento, interno o externo, que acuerde o garantice el Gobierno Nacional deben contar previamente a su aprobación con los siguientes requisitos: a) Solicitud del Titular del Sector al que pertenece la entidad u órgano responsable de la ejecución del proyecto, acompañada del informe técnico-económico favorable. En las operaciones de Endeudamiento de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que garantice el Gobierno Nacional, se requiere, en el primer caso, la solicitud del Presidente de la Región, acompañada del Acta que dé cuenta de la aprobación del Consejo Regional, y, en el segundo caso, la solicitud del Alcalde, acompañada del Acta que dé cuenta de la aprobación del Concejo Municipal. En ambos casos, la solicitud deberá también estar acompañada de la opinión favorable del Sector vinculado al proyecto, si el caso lo requiere, así como del informe técnico-económico favorable, que debe incluir el análisis de la capacidad de pago de la entidad correspondiente para atender el servicio de deuda de la operación de endeudamiento en gestión. b) Estudio de factibilidad para el caso de proyectos de inversión. c) Proyecto de Contrato de Préstamo. El Ministerio de Economía y Finanzas asigna los recursos de las Líneas de Crédito, previo cumplimiento de estos requisitos.

<sup>70</sup> Las operaciones de Endeudamiento de las Instancias Descentralizadas y de las Empresas del Estado, que no conlleven la garantía del Gobierno Nacional, se autorizan mediante Resolución Suprema, refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro del Sector correspondiente, previo acuerdo expreso de sus respectivos Directorios u órganos equivalentes. Una vez concertadas las operaciones de Endeudamiento, deben ser reportadas a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su perfeccionamiento.

Las operaciones de Endeudamiento de los Gobiernos Regionales que no conlleven garantía del Gobierno Nacional, se celebran de conformidad a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. En el caso de los Gobiernos Locales, tales operaciones se celebran de conformidad con lo normado en el tercer párrafo del artículo 75 de la Constitución Política del Perú y el artículo 46 de la Ley N° 27783. En ambos casos, se dejará expresa constancia en el respectivo contrato.

Toda entidad del Sector Público que tenga concertadas operaciones de Endeudamiento, incluyendo aquellas que no cuenten con la garantía del Gobierno Nacional, deberá informar a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas los saldos adeudados al cierre de cada trimestre calendario, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al mismo.

- Definición de la entidad que actúa como agente financiero del Estado <sup>72</sup>(Referencia leyes de endeudamiento 2002 y 2003).
- Modificaciones a operaciones de endeudamiento<sup>73</sup> (Referencia Ley de Endeudamiento 2003).
- Aprobación de líneas de crédito<sup>74</sup> (Referencia Ley de Endeudamiento 2003)
- Aprobaciones y modificaciones de proyectos de inversión pública<sup>75</sup>. (Referencia Ley de Endeudamiento 2003)
- Convocatoria a licitaciones públicas de proyectos que conlleven endeudamiento<sup>76</sup> (Referencia leyes de endeudamiento 2001 y 2003)
- Procedimientos de conciliación de desembolsos<sup>77</sup> (Leyes de endeudamiento 2001 a 2003)
- Pago del servicio de la deuda<sup>78</sup> (Referencia leyes de endeudamiento de 2001 a 2003)
- Renegociación de la deuda pública<sup>79</sup> (Referencia leyes de endeudamiento 2001 a 2003)
- Custodia de originales de los contratos de endeudamiento<sup>80</sup> (Referencia leyes de endeudamiento de 2001 a 2003).

<sup>71</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas asigna los recursos de las líneas de crédito concertadas por el Gobierno Central mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro o los Ministros del Sector o los Sectores correspondientes, observando lo dispuesto en la legislación vigente.

<sup>72</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Crédito Público, actúa como Agente Financiero del Estado en todas las operaciones de Endeudamiento que acuerde o garantice el Gobierno Nacional, pudiéndose designar a otro Agente Financiero mediante Resolución Ministerial de Economía y Finanzas, con opinión favorable de la Dirección General de Crédito Público. Todas las negociaciones de Contratos de Préstamo de operaciones de Endeudamiento se realizarán a través del Agente Financiero del Estado o del funcionario designado mediante Resolución Ministerial de Economía y Finanzas. No podrán participar en el proceso de endeudamiento quienes tengan intereses contrapuestos.

El Ministerio de Economía y Finanzas, cobrará una comisión de gestión anual, que será determinada por Resolución Ministerial, sobre el total del saldo adeudado de aquellas operaciones de Endeudamiento concertadas o garantizadas por el Gobierno Nacional que sean materia de un Convenio de Traspaso de Recursos o de un Convenio de Contragarantía, según corresponda, salvo que el destino final de los recursos sea para el Gobierno Nacional, Regional o Local.

<sup>73</sup> Las modificaciones de las operaciones de Endeudamiento serán aprobadas por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro del Sector correspondiente, previo informe favorable de la Dirección General de Crédito Público y de la Oficina de Asesoría Jurídica.

Las modificaciones referidas al plazo de utilización, reasignación o recomposición de gastos o cambio de la entidad u órgano responsable de la ejecución del proyecto, cuyos procedimientos no estén contemplados en los Contratos de Préstamo correspondientes, serán aprobadas por decreto supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro del Sector correspondiente.

<sup>74</sup> Las Líneas de Crédito que concerte o garantice el Gobierno Nacional durante cada año fiscal serán aprobadas mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

<sup>75</sup> Las aprobaciones o modificaciones de los proyectos de inversión pública financiados con endeudamiento, se sujetan al Sistema Nacional de Inversión Pública.

<sup>76</sup> Las entidades que requieran convocar a licitaciones públicas para la ejecución de un proyecto que conlleve endeudamiento, deben contar previamente con la Resolución Ministerial de Economía y Finanzas que apruebe las condiciones financieras a considerar en dicha licitación pública. Para la emisión de dicha Resolución Ministerial, se requiere la solicitud del Titular del Sector al que pertenece la entidad u órgano responsable de la ejecución del proyecto, acompañada del estudio de factibilidad del mismo y del informe técnico-económico favorable sustentado en dicho estudio. En las licitaciones de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, se requiere, en el primer caso, la solicitud del Presidente de la Región, acompañada del Acta que dé cuenta de la aprobación del Consejo Regional, y, en el segundo caso, la solicitud del Alcalde, acompañada del Acta que dé cuenta de la aprobación del Concejo Municipal. En ambos casos, la solicitud deberá también estar acompañada de la opinión favorable del Sector vinculado al proyecto, cuando fuera pertinente, del estudio de factibilidad del proyecto y del informe técnico-económico favorable sustentado en dicho estudio.

<sup>77</sup> Las entidades u órganos que administran operaciones de Endeudamiento están obligadas a conciliar, semestralmente, con la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas los desembolsos que reciban al 30 de junio y al 31 de diciembre década año fiscal, provenientes de tales operaciones. Las conciliaciones antes referidas deben realizarse como plazo máximo hasta el 31 de julio de cada año fiscal y el 31 de enero del año fiscal siguiente, bajo responsabilidad del Titular de la entidad u órgano correspondiente.

<sup>78</sup> El pago del servicio de las operaciones de Endeudamiento del Gobierno Nacional, lo efectúa la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, para cuyo efecto los Pliegos que cuenten con financiamiento distinto al de Recursos Ordinarios deben transferir al Ministerio de Economía y Finanzas los recursos financieros para atender dicho servicio, de acuerdo con los términos de los respectivos Contratos de Préstamo y/o los Convenios de Traspaso de Recursos, de ser el caso.

El pago del servicio de las operaciones de Endeudamiento de las entidades que no formen parte del Gobierno Nacional y que concierten operaciones de Endeudamiento con garantía del mismo, están obligadas al pago del servicio de tales operaciones en forma directa, bajo responsabilidad de su Directorio u órgano equivalente, Consejo Regional o Concejo Municipal, según el caso, de acuerdo con los términos de los Contratos de Préstamo y con la normatividad vigente. Asimismo, deberán remitir a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, la información sobre el servicio efectuado dentro de los ocho (08) días hábiles siguientes a su ejecución.

<sup>79</sup> Las operaciones de renegociación de la Deuda Pública serán aprobadas mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas. La información correspondiente deberá ser remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la suscripción de cada operación.

<sup>80</sup> La custodia de los originales de los contratos de las operaciones de Endeudamiento que acuerde o garantice el Gobierno Nacional y de las renegociaciones de la Deuda Pública, estará a cargo de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

- Celebración de operaciones de cobertura de riesgo <sup>81</sup> (referencia leyes de endeudamiento de 2001 a 2003)
- Líneas de crédito y protocolos financieros (Referencia ley de endeudamiento 2003<sup>82</sup>)
- Carácter del endeudamiento externo (Referencia Ley de endeudamiento Externo 1995<sup>83</sup>)
- Remisión de informes a la Contraloría General de la República<sup>84</sup> (Referencia Ley de Endeudamiento 2003).
- Conversión de deuda externa en donación (Ref. leyes de endeudamiento de 2001 a 2003<sup>85</sup>)
- Concepto de endeudamiento interno<sup>86</sup> (Referencia leyes de equilibrio financiero de 1993 a 1998 y ley de endeudamiento de 2000 a 2003<sup>87</sup>)
- Condiciones del endeudamiento interno (Ref. leyes de equilibrio financiero 1993 a 1999<sup>88</sup>).
- Endeudamiento interno sin garantía del Gobierno Central (Referencia leyes de equilibrio financiero 1998 y 1999<sup>89</sup>).
- Modificación de condiciones del endeudamiento interno (Referencia ley de equilibrio financiero 1994<sup>90</sup>, 1995<sup>91</sup>, 1996 a 1998<sup>92</sup> y 1999<sup>93</sup>).
- Pago del servicio de la deuda interna (Ref. leyes de equilibrio financiero de 1993 a 1999<sup>94</sup>).

<sup>81</sup> Autorízase a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas a celebrar operaciones de cobertura de riesgo, incluidas las relacionadas con el tipo de cambio y la tasa de interés, para la Deuda del Gobierno Nacional. Las operaciones de cobertura de riesgo serán aprobadas por Resolución Ministerial de Economía y Finanzas. La información correspondiente deberá ser remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la suscripción de cada operación.

<sup>82</sup> Las Líneas de Crédito o Protocolos Financieros, que acuerde o garantice el Gobierno Central, en cada ejercicio fiscal anual, son aprobadas mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, contando previamente con la opinión favorable de la Dirección General de Crédito Público y de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>83</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas cautelará que el endeudamiento externo que se acuerde sea prioritariamente concesional.

<sup>84</sup> El informe previo de la Contraloría General de la República, previsto en el literal I) del artículo 22 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, deberá ser emitido dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes de recibido el expediente por dicho órgano de control, bajo responsabilidad.

<sup>85</sup> Facúltase al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar operaciones de Conversión de Deuda Externa en Donación en apoyo de sectores sociales, protección del medio ambiente y alivio de las causas de la extrema pobreza, así como operaciones de Conversión de Deuda Externa en Inversión. Los marcos bilaterales aplicables a estas operaciones, así como aquellas operaciones no susceptibles de ser consideradas en los referidos marcos, serán aprobados por decreto supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas. El Ministerio de Economía y Finanzas, presentará un informe semestral de dichas operaciones a la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República.

<sup>86</sup> Considerase operación de endeudamiento interno toda modalidad de préstamo, emisión de bonos y garantías, que impliquen endeudamiento a plazos mayores de un año con personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país. El monto máximo de endeudamiento interno se aprueba mediante Ley.

<sup>87</sup> Considerase Endeudamiento Interno a toda operación de financiamiento sujeta a reembolso que se concerte para la adquisición de bienes y servicios, así como apoyo a la balanza de pagos, a plazos mayores de un año, acordada con personas naturales o jurídicas no domiciliadas en el país. El monto máximo de endeudamiento interno se aprueba mediante Ley.

<sup>88</sup> Las operaciones de endeudamiento interno se acuerdan en las condiciones financieras que determine la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas o alternativamente Las operaciones de endeudamiento interno autorizadas por la presente Ley, se aprueban mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por los Ministros del Sector correspondiente.

<sup>89</sup> Las operaciones de Endeudamiento Interno de los Gobiernos Regionales y locales; Instancias Descentralizadas y de las empresas del Estado que no conlleven la garantía del Gobierno Central se aprueban por acuerdo expreso de sus respectivos Directorios, Consejos u órganos equivalentes, previa autorización mediante Resolución Suprema refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro del Sector correspondiente. Una vez concertadas las operaciones de Endeudamiento Interno deben ser reportadas a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de los quince (15) días posteriores a su perfeccionamiento.

<sup>90</sup> Las modificaciones en la utilización de los recursos por endeudamiento interno se aprueban mediante Resolución ministerial de Economía y Finanzas previa opinión favorable de la Dirección General de Crédito Público y de la Oficina de Asesoría Jurídica.

<sup>91</sup> Las modificaciones de las operaciones de endeudamiento interno en las que haya intervenido el Gobierno Central, son aprobadas por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas por el o los Ministros del sector correspondiente.

<sup>92</sup> Las modificaciones de las operaciones de Endeudamiento Interno en las que haya intervenido el Gobierno Central serán aprobadas por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro o los Ministros de los Sectores correspondientes.

<sup>93</sup> Las modificaciones de las operaciones de Endeudamiento Interno en las que haya intervenido el Gobierno Central serán aprobadas por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro del Sector correspondiente. Aquellas modificaciones referidas al plazo de utilización, reasignación o recomposición de gastos o cambio de la entidad u órgano responsable de la ejecución del proyecto, serán aprobadas por Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro del Sector correspondiente.

<sup>94</sup> El pago del servicio de la deuda interna del Gobierno Central lo realiza la Dirección General de Crédito Público, para cuyo efecto los pliegos que cuenten con financiamiento distinto del Tesoro Público deben transferir los recursos financieros para atender dicho servicio, de acuerdo con los términos de los contratos respectivos, presupuestándolos como transferencia al Ministerio de Economía y Finanzas. El Banco de la

- Información sobre desembolsos de la deuda interna (Referencia leyes de equilibrio financiero de 1994 a 1999<sup>95</sup>).
- Conciliación de operaciones de la deuda interna (Ref. leyes de equilibrio financiero de 1994 a 1999<sup>96</sup>).
- Aprobación de refinanciación de la deuda interna (Referencia leyes de equilibrio financiero de 1996 a 1999<sup>97</sup>).

### e) Ejecución presupuestal

Para los efectos de esta sección debería tomarse como referencia la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, en todo lo referente a las directivas técnicas para la formulación del Presupuesto así como muchas normas que se han ido incorporando cada año en la ley de Presupuesto. Entre los temas que esta sección comprendería estarían los siguientes:

- Normas y directivas del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Norma que aprueba el Presupuesto institucional y que autoriza la desagregación del Presupuesto (Resolución del titular) y plazos para su remisión al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República.
- Remisión del reporte oficial resultante del proceso de formulación presupuestal, el que debe ser suscrito por el Titular del Pliego y por el Fedatario Autorizado, teniendo dicho documento carácter de Declaración Jurada, para efectos del inicio de la ejecución presupuestal, constituyendo parte integrante de la Resolución del Titular.
- Normas generales para la ejecución del gasto público (Referencia Ley de Presupuesto 2003<sup>98</sup>).

---

Nación queda prohibido a debitar la Cuenta Principal del Tesoro Público sin las respectivas autorizaciones de pago y órdenes de transferencia aprobadas por la Dirección General del Tesoro Público.

<sup>95</sup> Las entidades que obtengan préstamos por endeudamiento interno deberán remitir a la Dirección General de Crédito Público la información de los desembolsos respectivos. Dicha información deberá ser remitida dentro de los ocho (8) días posteriores al desembolso bajo responsabilidad del titular de la entidad y/o sector correspondiente.

<sup>96</sup> Las entidades ejecutoras que hagan uso de endeudamiento interno hasta el 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal anual, están obligadas a conciliar las correspondientes transacciones con la Dirección General de Crédito Público hasta el 31 de enero del año siguiente, bajo responsabilidad del titular de la entidad y/o sector correspondiente o alternativamente Las entidades ejecutoras que hagan uso de endeudamiento interno están obligadas a conciliar semestralmente con la Dirección General de Crédito Público las transacciones al 30 de junio y al 31 de diciembre de cada año fiscal, por las operaciones que efectúen. Dichas conciliaciones deberán realizarse como plazo máximo hasta el 31 de julio y hasta el 31 de enero de cada año fiscal, respectivamente, bajo responsabilidad del Titular de la entidad y/o sector correspondiente.

<sup>97</sup> Las operaciones de refinanciación de la Deuda Interna provenientes de la ejecución de las honras de garantía, así como de las deudas asumidas, serán aprobadas por Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas. La información correspondiente deberá ser remitida a las Comisiones de Presupuesto y de Cuenta General del Congreso de la República así como a la Contraloría General de la República.

<sup>98</sup> Normas como las que se mencionan a continuación:

- Los Pliegos Presupuestarios, bajo responsabilidad, sujetan la ejecución del gasto a sus respectivos Presupuestos Institucionales, a las Asignaciones Trimestrales de Gastos, y a los montos máximos de egresos establecidos en los Calendarios de Compromisos aprobados por la Dirección Nacional del Presupuesto Público. La realización de gastos por encima de los citados Calendarios conllevará la responsabilidad a que hubiera lugar del Titular del Pliego y del funcionario que aprobó tal acción.
- Los actos administrativos o de administración que generen gastos, deberán contar necesariamente con el financiamiento aprobado en el Presupuesto del Pliego, conforme a las disposiciones presupuestales vigentes, quedando prohibido que dichos actos condicionen su aplicación a la asignación de mayores recursos a los considerados en la Ley de Presupuesto del Sector Público, bajo sanción de nulidad y responsabilidad del Titular del Pliego y de la persona que autoriza el acto.
- Las asignaciones presupuestarias aprobadas por las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales deben orientarse al cumplimiento de los objetivos de los Proyectos y Actividades que la Entidad se ha propuesto para el correspondiente ejercicio, conforme a lo establecido en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.
- Los montos asignados al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales mediante los Calendarios de Compromisos, con cargo a los recursos públicos, son comprometidos presupuestalmente en el mes correspondiente. Excepcionalmente, los saldos no comprometidos podrán ser atendidos en los Calendarios de Compromisos de los meses posteriores, previa justificación ante la Dirección Nacional del Presupuesto Público y con cargo a la Asignación Trimestral de Gasto aprobada al Pliego. La Dirección Nacional de Presupuesto Público podrá ampliar esta última asignación trimestral, siempre y cuando se encuentre debidamente justificada por la Entidad.
- Los conceptos contenidos en los Clasificadores Presupuestarios son utilizados única y exclusivamente para fines de registro presupuestario y no generan derechos ni obligaciones en su aplicación.
- Es responsabilidad exclusiva del Titular de la entidad y de los funcionarios que lo autoricen, que la ejecución del gasto público se efectúe de acuerdo a la normatividad vigente, en el marco del Principio de Legalidad, debiendo la Contraloría General de la República y el órgano de control de la entidad, en el marco del Sistema Nacional de Control, verificar la legalidad del gasto realizado por la entidad.
- Los proyectos de inversión pública, cualquiera sea su Fuente de Financiamiento, que ejecuten las entidades y empresas bajo el ámbito del Sistema Nacional de Inversión Pública, deberán observar obligatoriamente los procedimientos establecidos en la normatividad vigente, para obtener su declaración de viabilidad como requisito previo a su programación y ejecución.

- Normas sobre modificaciones presupuestarias (Referencia Ley de Presupuesto 2003<sup>99</sup>).
- Tratamiento de demandas adicionales de gasto no previstas (Ref. Ley de Presupuesto 2003<sup>100</sup>).
- Gastos vinculados con el apoyo de las Fuerzas Armadas (Ley de Presupuesto 2003<sup>101</sup>).
- Transferencia de proyectos a gobiernos locales y regionales (Ref. Ley de Presupuesto 2003<sup>102</sup>).
- Aprobación del Presupuesto de superintendencias y órganos reguladores (Referencia Ley de Presupuesto 2003<sup>103</sup>).
- Normas aplicables a las empresas públicas (Referencia Ley de Presupuesto 2003<sup>104</sup>).
- Suscripción de Convenios de Gestión o también denominados Convenios de Administración por Resultados (Referencia leyes de Presupuesto 2002<sup>105</sup> y 2003<sup>106</sup>).

- Los Gobiernos Regionales, en el marco de lo dispuesto en el numeral 7 y con acuerdo de sus Consejos Regionales, quedan facultados para evaluar y declarar la viabilidad de los proyectos de inversión pública considerando las disposiciones vigentes sobre delegación de facultades que emita el ente rector del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Los Gobiernos Regionales son responsables por mantener actualizada la información registrada en el Banco de Proyectos sobre la base de los proyectos que formulen o evalúen y la información que les transfieran las Entidades del Gobierno Nacional, así como de implementar adecuadamente las oficinas de programación e inversiones de la Región.
- Las disposiciones establecidas en los numerales precedentes, son de aplicación a las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus Organismos Públicos Descentralizados, según corresponda.

<sup>99</sup> Se encuentra prohibido habilitar recursos al Grupo Genérico de Gastos 1. “Personal y Obligaciones Sociales” y al Grupo Genérico de Gastos 3. “Bienes y Servicios” con cargo a Anulaciones Presupuestarias de otros Grupos Genéricos de Gastos del Pliego. Excepto los que se efectúen en el primer trimestre del ejercicio fiscal 2003 y que cuenten con autorización expresa de la Dirección Nacional de Presupuesto Público. Asimismo, los citados Grupos Genéricos de Gastos sólo podrán ser materia de Anulaciones Presupuestarias para efecto de habilitar recursos a otros Grupos Genéricos de Gastos, cuando se cuente previamente con el informe favorable de la Dirección Nacional del Presupuesto Público. En el caso de los Gobiernos Regionales y Locales, las Modificaciones Presupuestarias que se autoricen para el citado Grupo Genérico de Gasto, deben contar con la opinión favorable de la Oficina de Presupuesto del Pliego o la que haga sus veces y hacerlas de conocimiento del Concejo Regional o Municipal, bajo sanción de nulidad y responsabilidad.

<sup>100</sup> Las demandas adicionales de gasto no previstas en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público deberán ser cubiertas, exclusivamente, por el Pliego correspondiente, en forma progresiva, tomando en cuenta el grado de prioridad en su ejecución y sujetándose estrictamente a la disponibilidad de recursos del Presupuesto de la entidad, de acuerdo a lo dispuesto por la legislación vigente. Los expedientes, relacionados con estas demandas, que no fueran atendidos durante el año fiscal correspondiente, quedarán sin efecto y serán archivados. Sin embargo, podrán ser reconsiderados para su presentación en los ejercicios fiscales siguientes.

<sup>101</sup> Cuando los Pliegos Presupuestarios reciban el apoyo de las Fuerzas Armadas y/o Policía Nacional para un mejor cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Economía y Finanzas, a propuesta de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, queda autorizado para que mediante Decreto Supremo, efectúe trimestralmente las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias, a fin de transferir a favor de las Fuerzas Armadas y/o Policía Nacional los recursos que cubran los costos incurridos, previa solicitud detallada y sustentada del gasto efectuado, la misma que deberá adjuntar el requerimiento presentado por el Pliego Presupuestario beneficiario del servicio.

<sup>102</sup> Las transferencias que efectúe el Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales, respecto a los proyectos de inversión social e infraestructura productiva, según corresponda, se sujetarán a lo dispuesto en la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y demás normas que regulen el proceso de descentralización. El Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y a propuesta del Consejo Nacional de Descentralización - CND y previa opinión favorable de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, efectúa las transferencias presupuestarias que se requieran. Autorízase al Gobierno Nacional a suscribir convenios con los Gobiernos Regionales y Locales para transferirles los proyectos de inversión pública de alcance regional y local que permitan dar un significativo impulso al proceso de descentralización. El Gobierno Nacional apoyará a los Gobiernos Regionales y Locales, según corresponda, para una mejor gestión de la correspondiente Unidad Ejecutora.

<sup>103</sup> A propuesta de la Dirección Nacional del Presupuesto Público y mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se aprobará el Presupuesto consolidado y se dictarán las normas de gestión, proceso presupuestario, suscripción de convenios de gestión, política remunerativa y otras medidas que resulten necesarias, para entidades tales como superintendencias, órganos reguladores y otras que estime conveniente. El Ministerio Economía y Finanzas dará cuenta a las Comisiones de Presupuesto y de Cuenta General de la República del Congreso así como a la Contraloría General de la República.

<sup>104</sup> El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), en función de las disposiciones que rigen su constitución y de sus normas modificatorias o complementarias, regula el proceso presupuestario de las empresas bajo su ámbito y aprueba, mediante Acuerdo de su Directorio, en el plazo establecido por las disposiciones vigentes, el Presupuesto consolidado de dichas empresas. Dicho Acuerdo debe ser publicado en el Diario Oficial El Peruano dentro de los diez (10) días siguientes a su aprobación. La evaluación presupuestaria del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y de las empresas sujetas a su ámbito, sobre su situación económica, financiera y cumplimiento de metas, se efectúa en períodos trimestrales, dentro de los treinta (30) días siguientes de vencido el trimestre. Dicha evaluación se remite a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República y a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, dentro de los cinco (5) días siguientes de efectuada.

<sup>105</sup> El Convenio de Gestión constituye un instrumento que orienta y compromete los esfuerzos de la entidad a privilegiar la eficiencia, economía y calidad en la gestión Institucional. El Ministerio de Economía y Finanzas está autorizado para suscribir estos convenios, a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, con entidades del Gobierno Central e Instancias Descentralizadas, previa calificación y selección, a fin de mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes que proveen y servicios que prestan. Los convenios de gestión referidos al proceso de modernización de la gestión del Estado deberán coordinarse y ser suscritos por la Presidencia del Consejo de Ministros y por el Ministerio de Economía y Finanzas de conformidad con lo dispuesto por la Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado. La Dirección Nacional del Presupuesto Público remitirá, dentro de los quince (15) días siguientes de suscritos, copia de los convenios de gestión a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República así como a la Contraloría General de la

- Otorgamiento de bonos de productividad (Referencia Ley de Presupuesto de 2003<sup>107</sup>)
- Procesos de racionalización administrativa en universidades (Ref. Ley de Presupuesto 2003<sup>108</sup>)
- Información a los ciudadanos (Referencia Ley de Presupuesto 2002<sup>109</sup>).
- Modalidades de licitación pública (Referencias leyes de Presupuesto 1993<sup>110</sup>, 1994<sup>111</sup> 1995<sup>112</sup>, 1996<sup>113</sup> y 2001 a 2003<sup>114</sup>).
- Cambios en modalidad de ejecución de obras (Ref. leyes de Presupuesto 1993 a 1996<sup>115</sup>).

República. El Ministerio de Economía y Finanzas esta facultado para adoptar las medidas relacionadas con la ejecución de estos convenios mediante Resolución Suprema, dando cuenta a la Comisión de Presupuesto del Congreso y a la Contraloría General de la República.

<sup>106</sup> Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas para que a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, progresivamente, formule y suscriba Convenios de Administración por Resultados con entidades del Gobierno Nacional y Gobierno Regional, previa calificación y selección, a fin de mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes que proveen y servicios que prestan. Estos convenios sólo se suscriben dentro del primer trimestre del año fiscal, y son complementarios a los Convenios de Gestión. La Dirección Nacional del Presupuesto Público remitirá, dentro de los quince (15) días siguientes de suscritos, copia de los convenios de gestión a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República así como a la Contraloría General de la República. El Ministerio de Economía y Finanzas esta facultado para adoptar las medidas relacionadas con la ejecución de estos convenios mediante Resolución Suprema, dando cuenta a la Comisión de Presupuesto del Congreso y a la Contraloría General de la República.

<sup>107</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, podrá acordar el otorgamiento de Bonos de Productividad dentro de los Convenios de Administración por Resultados. Dichos bonos se sujetarán a las directivas que para tales efectos emita la referida Dirección Nacional.

<sup>108</sup> Las universidades del Estado pueden llevar a cabo procesos de racionalización con el objeto de mejorar su eficiencia. Las universidades públicas podrán utilizar las economías resultantes para mejorar la calidad de sus servicios educativos y en beneficio de su respectivo personal docente, de acuerdo a las normas presupuestarias vigentes.

<sup>109</sup> En el marco de las disposiciones vigentes sobre transparencia fiscal, todas las entidades del Sector Público, incluyendo a las empresas, deberán observar y dar las mayores facilidades del caso a los ciudadanos y sus organizaciones, de toda índole, para que estén suficientemente informados sobre el manejo de las finanzas públicas. Todos los convenios de gestión y de administración por resultados que suscriba el Ministerio de Economía y Finanzas son de conocimiento público.

<sup>110</sup> Los Organismos del Sector Público, para efectuar convocatorias a Licitación Pública, Concurso Público de Precios o Concurso Público de Méritos para la ejecución de proyectos, de acuerdo a la duración y montos de los proyectos, establecidos en la correspondiente Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, requieren, previamente, del informe favorable del Vice-Ministerio de Hacienda. Dicho informe se requiere también para el caso de adjudicaciones directas derivadas de exoneraciones a los requisitos establecidos por la ley.

<sup>111</sup> El pago de Presupuestos adicionales cuyo monto exceda el 10% del valor de la misma obra, según el contrato principal reajustado, requiere la autorización previa de la Contraloría General dentro del plazo de treinta (30) días calendarios posteriores a la fecha de la solicitud. De no emitirse la autorización respectiva en el período señalado, se entenderá que el pago adicional es procedente y podrá continuar con la ejecución de la obra, sin perjuicio de su control posterior. O alternativamente según señal la Ley de Presupuesto de 1995. El pago de Presupuestos adicionales al valor de la obra, según el contrato principal, es de responsabilidad de la entidad contratante. En el caso que el monto exceda el 15% del valor de la obra contratada requiere la autorización previa de la Contraloría General de la República la que tendrá diez (10) días calendario improrrogables para revisar si la documentación presentada está completa y treinta (30) días calendario improrrogables para su calificación. De no emitirse la autorización respectiva en el período señalado, se entiende que el pago adicional es procedente y podrá continuar con la ejecución de la obra, sin perjuicio del control posterior. La Contraloría General de la República informa a la Comisión de Presupuesto del Poder Legislativo, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes de emitido el informe.

<sup>112</sup> Las actividades y proyectos a cargo del Sector Público se ejecutan bajo tres modalidades: Administración Directa, Encargo y Contrata, entendiéndose por cada una lo siguiente:

- Administración Directa: Cuando el organismo, con su personal e infraestructura, es el ejecutor de los trabajos, adquiriendo para tal fin los bienes y servicios que requiere para su ejecución.
- Encargo: Cuando la ejecución de un proyecto se concerta con otro organismo para su realización, en concordancia con la legislación vigente (Artículo 37 de la Ley N° 26199 o el Decreto Ley N° 25565).
- Contrata: Cuando la ejecución de un proyecto se concerta con un organismo o empresa privada para su realización, debiendo suscribirse el contrato previa Licitación Pública, Concurso Público de Precios, Concurso Público de Méritos o Adjudicación Directa, según corresponda.

<sup>113</sup> Los Organismos del Sector Público, para efectuar convocatorias a Licitación Pública, Concurso Público de Precios o Concurso Público de Méritos para la ejecución de proyectos de inversión, requieren previamente del Informe favorable de las Oficinas de Presupuesto y Planificación o las que hagan sus veces en los Organismos respectivos.

<sup>114</sup> La ley Anual de Presupuesto del Sector público establece los montos para la determinación de los procesos de selección para efectuar las licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones directas. Dichos montos se establecerán para la contratación de obras, sea por licitación pública o adjudicación directa; para la adquisición de bienes, servicios, y contratos de arrendamiento financiero. Se incluirán también dentro de los referidos montos la contratación de servicios y de consultoría, tales como prestaciones de empresas de servicios, compañías de seguros, contratos de arrendamiento no financieros, así como investigaciones, proyectos, estudios, diseños, supervisiones, inspecciones, gerencias, gestiones, auditorías, asesorías y peritajes; y la contratación de personal por locación de servicios. La aplicación de esta norma se realiza en concordancia con lo dispuesto por la ley vigente sobre contrataciones y adquisiciones del Estado y sus demás normas modificatorias y complementarias.

<sup>115</sup> Para cambiar la modalidad de ejecución de estudios y obras por contrata a la de administración directa o de encargo, se requiere del informe de las Oficinas de Presupuesto y Planificación o de las que hagan sus veces previo a la aprobación de la Resolución del Titular del Pliego, y cumplir con cada uno de los siguientes requisitos: a) Que se haya declarado desierta la Licitación Pública, Concurso Público de Precios o Concurso Público de Méritos; b) Que se disponga de la capacidad operativa necesaria y que de preferencia su ejecución considere uso intensivo de mano de obra; c) Que la oportunidad y eficiencia de su ejecución así lo exijan; d) Que el costo total resulte menor como mínimo diez por ciento (10%) al monto del Presupuesto base, bajo responsabilidad tanto de los funcionarios que autorizan como de los que ejecutan. e)

- Situaciones derivadas de mandatos judiciales (leyes de Presupuesto de 1994 a 1996<sup>116</sup>).
- Exoneraciones a licitaciones públicas (Leyes de Presupuesto de 1993 a 1996<sup>117</sup>).
- Licitaciones públicas vinculadas a convenios (Referencia Ley de Presupuesto 1993<sup>118</sup>).
- Contratos de servicios no personales o locación de servicios (Referencia leyes de Presupuesto 2001<sup>119</sup> 2002<sup>120</sup>).
- Transferencia de asignaciones entre proyectos de inversión (Ref. Ley de Presupuesto 1996<sup>121</sup>).
- Contratación entre entidades del Sector Público (Referencia leyes de Presupuesto 1998 y 1999<sup>122</sup> 2003<sup>123</sup>).
- Contratos de Universidades con entidades del Sector Público (Referencias leyes de Presupuesto 1994 y 1995<sup>124</sup> y de 1999 a 2001<sup>125</sup>).

Que el plazo de ejecución del proyecto no sea mayor de un año; y, f) Que el valor de los estudios y obras no supere el mínimo de los montos establecidos para Concursos y Licitaciones respectivamente.

<sup>116</sup> Cuando por mandato judicial queda imposibilitada la empresa consultora de continuar la supervisión de estudios u obras es aplicable, en forma transitoria, el cambio de modalidad de contrata a la de administración directa hasta que el Poder Judicial resuelva o exista transacción judicial o Laudo Arbitral. De ser el fallo judicial o la transacción a favor del organismo ejecutor se procederá a convocar al respectivo concurso público. La modificación presupuestaria correspondiente debe contar con el informe previo favorable de la Dirección General del Presupuesto Público y hacerse de conocimiento de la Contraloría General.

<sup>117</sup> Las exoneraciones a Licitaciones Públicas, Concursos Públicos de precios o Concursos Públicos de Méritos, sólo proceden en los casos siguientes: a) Cuando se declaren desiertas, conforme a la normatividad correspondiente y haciéndose la publicación respectiva, en cuyo caso el contrato debe sujetarse a las características señaladas en las bases, no procediendo exoneraciones en vías de regularización. En los casos de entidades cuyas Licitaciones Públicas, Concursos Públicos de Precios o Concursos Públicos de Méritos sean declarados desiertos reiteradamente, la Contraloría General debe investigar las causas que motivaron esta situación, para cuyo efecto las entidades comprendidas remiten a la Contraloría General, dentro de los quince (15) días calendario siguientes al cierre de cada trimestre, una relación de todas las convocatorias a Licitación Pública y Concursos Públicos realizados durante dicho período, con la documentación respectiva que permita apreciar sus resultados. En este caso, los Gobiernos Locales podrán exonerarse por acuerdo del Concejo Municipal Provincial respectivo y bajo responsabilidad. b) Cuando por acuerdo del Concejo de Ministros se declaren Estados de emergencia los mismos que se configuran por la situación de inminente peligro en que se pueda encontrar o se encuentre cualquier área o circunscripción de la República, o específicamente cualquier obra pública o conjunto de obras o instalaciones inherentes o de servicio de propiedad del Estado que demande la adopción de soluciones inmediatas, a fin de conjurar el peligro producido o que se puede producir debido a catástrofes tales como: terremotos, inundaciones, huaycos, bravesas del mar, maremotos, derrumbes, incendios, sequías, erupciones volcánicas, actos de sabotaje, inminente colapso o destrucción de cualquier obra pública incluyendo instalaciones que comprometen la vida, seguridad o los bienes de los pobladores y usuarios, así como epidemias y plagas que atenten contra la vida o la salud de la población.

<sup>118</sup> Las Licitaciones Públicas o Concursos Públicos, para la contratación de obras, adquisiciones de bienes o prestación de servicios, financiados parcial o totalmente con recursos provenientes de préstamos otorgados por Gobiernos, Agencias Oficiales de Gobierno u Organismos Internacionales de Crédito se sujetan a lo establecido en los respectivos convenios y sus documentos anexos, y a lo dispuesto por la Ley de Presupuesto del Sector Público en lo que sea pertinente.

<sup>119</sup> Los nuevos contratos de obra a suscribirse, cuyos plazos de ejecución superen el año fiscal en curso, deben contener obligatoriamente y bajo sanción de nulidad, una cláusula que establezca que la ejecución de los mismos está sujeta a la disponibilidad presupuestaria y financiera del Pliego, en el marco de los Calendarios de Compromisos, las Asignaciones Trimestrales de Gastos y las Leyes Anuales de Presupuesto correspondientes.

<sup>120</sup> Los Contratos de Servicios no personales o Locación de Servicios para nuevo personal, podrán ser suscritos única y exclusivamente, por un plazo no mayor a seis (6) meses no renovables y para la realización de labores estrictamente ajenas y distintas a las funciones previstas en el Manual de Organización y Funciones (MOF) y para labores especializadas no desempeñadas por el personal de la entidad en los cargos establecidos en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP). Las suscripciones de contratos serán autorizadas por el Titular del Pliego o por quienes éste delegue dicha autorización, previo informe favorable de la Oficina de Presupuesto y de Planificación de la entidad, respecto a la disponibilidad presupuestal correspondiente y de la Oficina General de Administración o de Personal, según corresponda, sobre las calificaciones del locatario, la naturaleza del servicio, el tiempo de duración del mismo y el monto de los honorarios. Los contratos que contravengan el presente numeral serán nulos de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario del Pliego que autorizó tales actos, así como del Titular del Pliego.

<sup>121</sup> Las transferencias de asignaciones que se realicen entre proyectos de inversión se efectúan por Resolución del Titular del Pliego, dispensándose, para la expedición de dicha Resolución, del requisito señalado por el último párrafo del inciso a), numeral II del artículo 40 de la Ley Nº 26199 - Ley Marco del Proceso Presupuestario. Asimismo, las modificaciones presupuestarias por transferencia de asignaciones y de partidas quedan eximidas de lo dispuesto en el inciso c) del artículo 42 de la Ley Nº 26199 - Ley Marco del Proceso Presupuestario.

<sup>122</sup> Cuando las Entidades comprendidas en el Artículo 2 de la Ley Nº 26703, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, adquieren bienes muebles e inmuebles de empresas del Estado de derecho público o privado, empresas de economía mixta, entidades en liquidación u otras entidades públicas, no será de aplicación el requisito de Licitación Pública a que se contrae la Ley Nº 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado-, ni el requisito de Subasta Pública. Dichas transferencias se aprobarán mediante Decreto Supremo.

<sup>123</sup> Las Entidades del Sector Público podrán contratar entre ellas mismas, a través de convenios marco de cooperación institucional u otro tipo de convenios y contratos, la elaboración, supervisión y evaluación de proyectos, así como la prestación de cualquier servicio compatible con su finalidad, sin el requisito de concurso público o adjudicación directa. En estos casos se aplicará el proceso de adjudicación de menor cuantía, con sujeción a lo dispuesto por la ley.

<sup>124</sup> Las universidades del Estado podrán contratar con entidades del Sector Público la elaboración y evaluación de proyectos, como la prestación de servicios compatibles con su finalidad, sin el requisito de Licitación Pública o concurso de Méritos o de Precios. Dichas universidades

- Normas generales sobre administración de personal (Referencias leyes de Presupuesto de 1994 a 1996<sup>126</sup>, de 1997 y 1998<sup>127</sup>, 1999<sup>128</sup>, 2002<sup>129</sup> y 2003<sup>130</sup>).
- Tratamiento de los gastos de personal (Referencia Ley de Presupuesto de 2000<sup>131</sup>).

pueden utilizar discrecionalmente las utilidades que arrojen sus actividades de producción de bienes y servicios y otros ingresos propios, sin perjuicio de la obligación de rendir cuenta de la captación y utilización de dichos ingresos, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República.

<sup>125</sup> Las entidades del Sector Público podrán contratar con universidades e institutos de investigación del Estado, la elaboración, evaluación y supervisión de proyectos, así como la prestación de servicios compatibles con su finalidad, sin el requisito de Concurso Público. Las utilidades que generen dichas universidades e institutos podrán ser utilizadas discrecionalmente en el cumplimiento de las metas presupuestarias que programe el Pliego correspondiente para cada ejercicio presupuestario. Para estos efectos, entiéndase por utilidad a la diferencia entre los ingresos generados por la venta de bienes y servicios producidos y el conjunto de sus gastos generados por la prestación de los servicios contratados, en los que se incluyen las cargas impositivas que resulten aplicables. Dicha utilidad se determina y utiliza al término del ejercicio presupuestario, de conformidad con la legislación presupuestaria y financiera vigente, bajo responsabilidad del Titular del Pliego.

<sup>126</sup> El Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo aprueba las escalas remunerativas y regula los reajustes de las remuneraciones, bonificaciones, beneficios y pensiones que fueran necesarios durante el año calendario, para los organismos de los volúmenes 01, 02, 05 y 06 y comprenden también a las entidades del Estado que se encuentran sujetas al régimen laboral de la Ley No. 4916. Los reajustes de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los gobiernos locales se atienden con cargo a los ingresos propios de cada municipalidad y se fijan por el procedimiento de negociación bilateral. No son de aplicación a los Gobiernos Locales, los aumentos de remuneraciones, bonificaciones o beneficios de cualquier tipo que otorgue el Poder Ejecutivo a los Servidores del Sector Público. Cualquier pacto en contrario es nulo. Corresponde al Consejo Provincial o Distrital, según sea el caso y bajo responsabilidad a que hubiere lugar, garantizar que los pactos efectuados cuenten con el respectivo financiamiento debidamente previsto, bajo sanción de nulidad de pleno derecho, de los pactos celebrados. No son de aplicación a los Gobiernos Municipales, los aumentos de remuneraciones, bonificaciones o beneficios de cualquier tipo que otorgue el Poder Ejecutivo a los respectivos servidores del Sector Público. Cualquier pacto en contrario es nulo. Las remuneraciones, bonificaciones y pensiones percibidas por los servidores del Estado tanto en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial no podrán en ningún caso ser determinadas tomando como referencia lo percibido por el Presidente de la República, representantes al Congreso, Ministros de Estado, Magistrados Supremos, Directivos de Organismos Descentralizados y Alcaldes. Toda disposición contraria es nula, bajo responsabilidad. En la ejecución del gasto sólo se puede afectar la planilla única de pagos, los descuentos establecidos por ley, por mandato judicial, por préstamo administrativo y otros conceptos aceptados por el servidor o cesante y con visación del Director General de Administración o del que haga sus veces. Queda prohibido autorizar adelantos con cargo a remuneraciones, bonificaciones y pensiones así como adelanto de compensación por tiempo de servicios y pagos de remuneraciones por días no laborados.

<sup>127</sup> Las escalas remunerativas y los reajustes de las remuneraciones, bonificaciones, beneficios de toda índole, que fueran necesarios durante un año calendario para los Pliegos Presupuestarios comprendidos dentro de los alcances de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del titular del Pliego Presupuestario. Es nula toda disposición contraria bajo responsabilidad.

<sup>128</sup> Las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones que fueran necesarios durante un ejercicio fiscal para los Pliegos Presupuestarios comprendidos dentro de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del Titular del Sector. Es nula toda disposición contraria, bajo responsabilidad.

La aprobación y reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos y refrigerio y movilidad, de los trabajadores de los Gobiernos Locales, se atienden con cargo a los recursos directamente recaudados de cada Municipalidad y se fijan mediante negociación bilateral. Corresponde al Concejo Provincial o Distrital, según sea el caso y bajo responsabilidad a que hubiere lugar, garantizar que los pactos efectuados cuenten con el correspondiente financiamiento debidamente previsto, bajo sanción de nulidad de pleno derecho, de los pactos celebrados. No son de aplicación a los Gobiernos Locales, los aumentos de remuneraciones, bonificaciones o beneficios de cualquier otro tipo que otorgue el Poder Ejecutivo a los servidores del Sector Público. Cualquier pacto en contrario es nulo.

<sup>129</sup> La Ley Anual de Presupuesto del Sector Público deberá establecer las situaciones y condiciones en que las entidades públicas y sus titulares de pliego pueden aplicar disposiciones de administración de personal en casos como los siguientes: a). Efectuar nombramientos y reasignaciones de personal y celebrar nuevos contratos de personal bajo cualquier forma o modalidad. b). Crear, modificar o recategorizar plazas con respecto a las que estaban vigentes al cierre del ejercicio anterior. c). Incrementar remuneraciones cualquiera sea la denominación, sistema, modalidad o periodicidad excepto las bonificaciones personal y familiar y ascensos a plazas presupuestadas, así como las derivadas de pactos colectivos previstos en el Presupuesto correspondiente. d). Efectuar gastos por concepto de horas extraordinarias, excepto aquellos orientados a actividades de producción de bienes que realicen los Organismos del Sector Público, previa programación y aprobación, bajo responsabilidad del titular y con cargo de dar cuenta a la Contraloría General. e). Efectuar pagos en moneda extranjera o sueldos indexados a ésta, excepto al personal de Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas y Policía Nacional que cumplan servicios en el exterior. f). Celebrar contratos de servicios no personales con personas naturales, para el desempeño de funciones de carácter permanente. g). Incrementar los montos por concepto de refrigerio y movilidad, excepto los aprobados expresamente por ley. Los compromisos que se efectúen para gastos de personal, activo y cesante, de cada Pliego, deben considerar únicamente los aplicables a sus servidores y funcionarios registrados nominalmente en la planilla, bajo responsabilidad del Titular del Pliego y del Jefe de la Oficina de Administración o la que haga sus veces. Encárguese a la Oficina de Control Interno del Pliego la verificación y seguimiento pertinente.

<sup>130</sup> Los funcionarios que prestan servicios en las entidades del Gobierno Nacional, Gobierno Regional, Gobierno Local, Organismos Constitucionalmente Autónomos y otras entidades del Sector Público, independientemente del régimen laboral en que se encuentren y la modalidad de contratación, incluidos los que laboran a cargo de organismos internacionales, no podrán percibir ingresos anuales, en dinero o en especie, por toda fuente de financiamiento y por cualquier concepto, en una suma igual o mayor a la que anualmente perciba el Presidente de la República conforme a la norma legal respectiva, bajo responsabilidad del Titular del Pliego. Dicha suma, comprende las remuneraciones, los bonos, los gastos operativos, las bonificaciones, las asignaciones, los incentivos o entregas, los beneficios, las dietas, los bonos de productividad provenientes del cumplimiento de los Convenios de Gestión y Convenios de Administración por resultados, así como cualquier otro concepto que se reciba del Sector Público, según corresponda.



- Aprobación de los cuadros de asignación de personal (Referencia Ley de Presupuesto 2002<sup>132</sup>)
- Modificación de cuadros analíticos de personal (Ley de Presupuesto 1993<sup>133</sup>).
- Atención de gastos por concepto de compensación de tiempo de servicios, aguinaldos y otros (Referencias leyes de Presupuesto 1993 a 1996<sup>134</sup>).
- Reasignaciones de personal (Referencia Ley de Presupuesto 2003<sup>135</sup>)
- Celebración de contratos de personal (Referencia Ley de Presupuesto de 2002<sup>136</sup>).
- Nombramiento de magistrados y egresados de las fuerzas armadas y otros (Referencia Ley de Presupuesto 2002<sup>137</sup>).
- Nombramientos excepcionales de personal (Referencia leyes de Presupuesto 2002<sup>138</sup> y 2003<sup>139</sup>)
- Escala de remuneraciones (Referencias leyes de Presupuesto 1993<sup>140</sup>, 1996<sup>141</sup>, 1997<sup>142</sup>, 1999<sup>143</sup>)

<sup>131</sup> El Tratamiento de los gastos de personal del Gobierno Central e Instancias Descentralizadas se sujeta a los siguientes lineamientos:

- Las acciones de personal que se requieran efectuar durante un año fiscal, deben realizarse con sujeción a los cargos establecidos en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) aprobado por la Entidad, así como dentro del marco de la asignación prevista en el Grupo Genérico de Gasto 1 "Personal y Obligaciones Sociales" del Presupuesto Institucional del Pliego, sin generar demandas adicionales con cargo a la fuente de Financiamiento "Recursos Ordinarios".
- Los Cuadros para Asignación de Personal (CAP) se aprueban mediante Resolución Suprema, refrendada por el Titular del Sector al que pertenezca el Pliego. En el caso de los Organismos Constitucionalmente Autónomos y los Gobiernos Locales, éstos se aprueban mediante Resolución del Titular del Pliego.
- Las Modificaciones Presupuestarias que se autoricen para el Grupo Genérico de Gasto 1 "Personal y Obligaciones Sociales" requieren informe favorable de la Dirección Nacional de Presupuesto Público, sólo cuando implique un incremento de dicho Grupo Genérico de Gasto a nivel de Unidad Ejecutora. Es nulo todo acto o disposición en contrario, bajo responsabilidad.
- En el caso de los Gobiernos Municipales, las modificaciones presupuestarias que se autoricen para el Grupo Genérico de Gasto, deben contar con la opinión favorable de la Oficina de Presupuesto del Pliego o la que haga sus veces y hacerse de conocimiento del Concejo Municipal, bajo sanción de nulidad.
- Los compromisos que se efectúen para gastos de personal, activo y cesante, de cada Pliego, deben considerar únicamente los aplicables a sus servidores y funcionarios registrados nominalmente en la planilla, bajo responsabilidad del Titular del Pliego y del Jefe de la Oficina de Administración o la que haga sus veces. La Oficina de Control Interno del Pliego está encargada de la verificación y el seguimiento pertinentes.

<sup>132</sup> Los Cuadros para Asignación de Personal (CAP) se aprueban mediante Resolución Suprema, refrendada por el Titular del Sector al que pertenezca el Pliego. En el caso de los Organismos Constitucionalmente Autónomos y los Gobiernos Locales, éstos se aprueban mediante resolución del Titular del Pliego.

<sup>133</sup> La Modificación de los Cuadros Analíticos de Personal (CAP), por reorganización o reestructuración de los Organismos del Estado, se aprobará mediante Decreto Supremo.

<sup>134</sup> Las transferencias de partidas de las asignaciones presupuestarias previstas en el pliego Ministerio de Economía y Finanzas, para la atención de gastos por concepto de: compensación por tiempo de servicios, aguinaldos, refrigerio y movilidad, política salarial y otros, se autorizan por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y con cargo de dar cuenta a la Comisión de Presupuesto del Poder Legislativo. Las transferencias de asignaciones destinadas a la distribución interna se autorizan por resolución del titular del pliego.

<sup>135</sup> Las reasignaciones de personal y las designaciones de personal de confianza se rigen por lo dispuesto en la ley y en sus correspondientes reglamentos y resoluciones supremas o ministeriales si las hubiere.

<sup>136</sup> Los Pliegos Presupuestarios creados o por crearse podrán celebrar contratos de personal, cualquiera sea el régimen laboral de la entidad siempre y cuando los cargos estén previstos en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) de la entidad, así como en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP); y se cuente con el financiamiento debidamente autorizado y con previa opinión favorable de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el Pliego correspondiente. La contratación o nombramiento que contravengan lo establecido en el presente numeral deviene en nulas, sin perjuicio de la responsabilidad del Titular del Pliego, así como del funcionario del Pliego que aprobó tal acto.

<sup>137</sup> Se puede efectuar nombramientos de Magistrados del Poder Judicial y Ministerio Público; egresados de las escuelas de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y de la Academia Diplomática; de docentes universitarios; trabajadores de salud y personal, cuando por Ley esté dispuesto que se trata de plazas orgánicas y que correspondan a políticas y servicios básicos fundamentales. En todos los casos, los cargos deben estar previstos en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) así como en el Presupuesto Analítico de Personal – PAP; y contar con financiamiento debidamente autorizado y con previa opinión favorable de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el Pliego. Cualquier contratación o nombramiento que contravenga estas condiciones es nula, sin perjuicio de la responsabilidad del Titular del Pliego, así como del funcionario del Pliego que aprobó tal acto.

<sup>138</sup> Por Ley o por normas con rango de ley se pueden realizar, excepcionalmente, nombramientos. Estos para ser efectivos, deben contar, previo al acto administrativo del nombramiento, con la asignación presupuestaria aprobada en el Grupo Genérico de Gasto "Personal y Obligaciones Sociales" de la Unidad Ejecutora, y realizarse con sujeción a los cargos establecidos en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP). El incumplimiento de esta condición genera la nulidad del nombramiento efectuado, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario del Pliego que autorizó tales actos, así como del Titular del Pliego.

<sup>139</sup> Por excepción, las universidades públicas pueden nombrar a los servidores contratados para labores administrativas que tengan contrato laboral vigente con la entidad durante un plazo no menor de siete (7) años en forma continua y que hayan ingresado a la administración pública por concurso público de méritos. Para que el nombramiento pueda ser efectivo, no debe generar demandas adicionales de recursos al Estado por ninguna fuente de financiamiento.

<sup>140</sup> En todos los casos de cooperación externa técnica o financiera suscritos, vigentes, o que se celebren con organismos internacionales, agencias extranjeras y agencias bilaterales tanto gubernamentales como privadas, ningún funcionario del Gobierno Peruano, puede percibir remuneraciones en moneda extranjera ni asignaciones superiores en total a las que percibe el responsable del Programa Nacional al que corresponda dicho convenio. Esta condición debe considerarse obligatoriamente en los instrumentos que se suscriban y constituyen normas permanentes de aplicación en la Administración Pública. El titular del pliego correspondiente es responsable del debido cumplimiento y

- Remuneraciones pensionables (Referencia Ley de Presupuesto 2003<sup>144</sup>).
- Normas sobre donaciones (Referencias leyes de Presupuesto 1993 a 1995<sup>145</sup>, 1996<sup>146</sup> 2003<sup>147</sup>).
- Pagos a organismos internacionales (Ref. leyes de Presupuesto 1994 y 1995<sup>148</sup>, 2001 y 2002<sup>149</sup> y 2003<sup>150</sup>).
- Aprobación de convenios de asistencia técnica internacional (Referencias leyes de Presupuesto 2000 y 2001<sup>151</sup>).

aplicación de esta disposición. Esta disposición comprende a todas las acciones de personal que bajo cualquier nomenclatura o denominación y fuente de financiamiento tengan la misma naturaleza de las acciones materia de prohibición.

<sup>141</sup> Cuando la entidad pública se financie parcial o totalmente con recursos del Tesoro Público, el Viceministro de Hacienda (alternativo el Ministro de Economía y Finanzas) propondrá la escala remunerativa previo informe favorable de la Dirección General del Presupuesto Público.

<sup>142</sup> El personal, cuyas remuneraciones hubieran Estado afectándose al Presupuesto de un Proyecto de Inversión, contemplado en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, del ejercicio anterior, y que se contemple en la asignación del ejercicio presupuestal siguiente, mantendrá su condición laboral de contratado, estando sujeta la renovación contractual, al requerimiento de sus servicios por parte del Titular del Pliego Presupuestario. Esta norma de ninguna manera implica la alteración del Cuadro para Asignación de Personal (CAP). Asimismo, las cargas sociales del personal involucrado se cubren con cargo al Presupuesto de la respectiva Actividad. El Ministerio de Economía y Finanzas establecerá las normas complementarias que sean necesarias para regular la aplicación de la presente Disposición.

<sup>143</sup> Las normas sobre remuneraciones que se aprueben y que son de aplicación para las entidades del Sector Público pertenecientes a la Actividad Empresarial del Estado se aprueban mediante Resolución Suprema refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas.

En todos los casos de convenios de cooperación externa, técnica o financiera, que se celebren con organismos internacionales, agencias extranjeras y agencias bilaterales tanto gubernamentales como privadas, ningún funcionario del Gobierno Peruano, puede percibir remuneraciones en moneda extranjera ni asignaciones superiores en total a las que percibe el responsable del Programa Nacional al que corresponda dicho convenio. Esta condición debe considerarse obligatoriamente en los instrumentos que se suscriban y constituyen normas permanentes de aplicación en la Administración Pública.

<sup>144</sup> Es pensionable toda remuneración afecta al descuento para pensiones que sean permanentes en el tiempo y regulares en su monto. Por lo tanto, no procede disponer la inclusión en el monto de la pensión de este régimen, aquellos conceptos que por norma expresa han determinado su carácter de no pensionable, como tampoco aquellos que no han Estado afectos al descuento efectivo para las pensiones de dicho régimen.

<sup>145</sup> Los organismos del Sector Público que han suscrito convenios de donación y/o crédito externo, con organismos internacionales, multilaterales, regionales o subregionales así como con agencias de cooperación de carácter gubernamental o no gubernamental, aprobados mediante Decreto Supremo, podrán contratar parcial o totalmente, con terceros, las actividades o proyectos que comprendan los respectivos convenios.

<sup>146</sup> Cuando la donación se oriente al financiamiento de nuevos proyectos de inversión, cuya contrapartida nacional deba ser financiada por el Tesoro Público, se requiere el informe favorable de la Dirección General del Presupuesto Público, previo a la modificación presupuestaria que se autoriza de acuerdo a Ley.

El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) está facultado para otorgar recursos materiales en calidad de donación o en reciprocidad a países extranjeros que hayan sido afectados por un desastre o calamidad, dentro de su asignación presupuestal, previa coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas, bajo expresa autorización de la Presidencia de la República mediante Resolución Suprema suscrita por los respectivos ministros.

<sup>147</sup> Las donaciones dinerarias provenientes de instituciones nacionales o internacionales, públicas o privadas, que se reciban para financiar programas sociales, serán aprobadas por Resolución del Titular del Pliego, la misma que será publicada en el Diario Oficial El Peruano. Dicha Resolución consignará la fuente donante y el uso de estos recursos. Copia de la Resolución será remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República dentro de los treinta (30) días calendarios siguientes a su aprobación.

<sup>148</sup> El cronograma de pago de las cuotas del Gobierno Peruano a los Organismos Internacionales de los cuales el Perú es país integrante, se aprueba por Resolución Suprema a propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Ministerio de Economía y Finanzas asume al pago de las cuotas conforme a la asignación prevista.

<sup>149</sup> El cronograma de pago de las cuotas del Gobierno Peruano a los Organismos Internacionales de los cuales el Perú es País Miembro, se aprueba por Resolución Suprema refrendada por el Ministro de Relaciones Exteriores y se paga con cargo a las asignaciones previstas para el citado Ministerio.

<sup>150</sup> Las cuotas no financieras del Gobierno Peruano a los Organismos Internacionales de los cuales el Perú es país miembro, se pagan con cargo al Presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores y son aprobadas por Resolución Suprema. Para tal efecto, dentro del plazo no mayor de treinta (30) días calendario, contado desde el inicio del ejercicio presupuestal, los Titulares de Pliego del Gobierno Nacional, remitirán al Ministerio de Relaciones Exteriores, la relación de Organismos Internacionales de los que son miembros, adjuntando para tal efecto el respectivo análisis cuantitativo sobre los costos y beneficios que sustente dicha afiliación.

El Ministerio de Economía y Finanzas efectúa, a través de la Dirección General de Crédito Público, los aportes, suscripción de acciones, contribuciones y los pagos respectivos a los organismos multilaterales de crédito.

Los organismos que cuentan con ingresos propios u otros del Tesoro Público podrán incluir en sus Presupuestos la previsión para el pago de las cuotas del Gobierno Peruano a los Organismos Internacionales de los cuales el Perú es país integrante. El pago se efectúa previa aprobación de la Resolución Suprema, a propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, para lo cual los organismos del Sector Público que efectúan dichos pagos, con cargo a Ingresos Propios u otros del Tesoro Público, comunican su propuesta al citado Ministerio dentro de los treinta (30) días siguientes al inicio del ejercicio presupuestal anual. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y la Superintendencia Nacional de Aduanas efectúan con cargo a sus recursos propios, el pago de las contribuciones a los Organismos Internacionales relacionados con las actividades que éstos ejecutan y de los cuales el Gobierno Peruano es miembro. Los Ministerios de Economía y Finanzas y de Relaciones Exteriores están autorizados para renegociar el pago de las cuotas vencidas con los organismos internacionales de los cuales el Perú es País Miembro.

<sup>151</sup> Los Convenios de Asistencia Técnica Internacional que celebren los Pliegos Presupuestarios, se aprueban mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

- Normas de austeridad (Referencias leyes de Presupuesto 2002<sup>152</sup> y 2003).<sup>153</sup>
- Facultades del Ministerio de Economía y Finanzas para aplicar normas de austeridad (Referencias leyes de Presupuesto de 1993 a 2003).<sup>154</sup>

<sup>152</sup> Las normas de austeridad constituyen un conjunto de disposiciones administrativas de carácter general que permiten racionalizar el gasto público. Todas las instituciones del Sector Público deberán realizar un uso eficiente de los recursos públicos asignados, respetando, según corresponda, las prioridades de la institución en concordancia con las prioridades de gasto establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual. El Titular del Pliego a través de sus Directores Generales de Administración o quienes hagan sus veces, regularán por medio de Directivas internas los procedimientos necesarios para la racionalización del gasto y el manejo adecuado de los recursos asignados por toda Fuente de Financiamiento, siendo responsables del cumplimiento de la presente disposición. Las Oficinas de Auditoría Interna o sus equivalentes en las reparticiones públicas serán responsables de vigilar que se cumpla con las disposiciones establecidas sobre austeridad, racionalidad y transparencia en el gasto público, remitiendo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República dentro de los cinco (5) días siguientes de elaborado, copia de los informes que sobre el particular deban remitir a la Contraloría General de la República.

<sup>153</sup> Las acciones de personal sólo pueden ser realizadas cuando se cuente con el financiamiento correspondiente debidamente autorizado, previa opinión favorable de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el Pliego y la Unidad Ejecutora respectiva. Los cargos deben estar previstos en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) de la entidad, así como los recursos estar consignados en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP). Las acciones que contravengan esta norma son nulas, sin perjuicio de la responsabilidad del Titular del Pliego, así como del funcionario del Pliego que aprobó la correspondiente acción de personal.

Toda Ley que, por excepción, prevea una autorización para efectuar nombramientos, debe contar previamente con la Asignación Presupuestaria aprobada en el Grupo Genérico de Gasto 1. “Personal y Obligaciones Sociales” del Pliego, y realizarse con sujeción a los cargos establecidos en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) y los recursos consignados en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP). Queda prohibido el otorgamiento de subvenciones o similares por parte de los Pliegos Presupuestarios, salvo aquellas establecidas por norma legal expresa y las destinadas a programas sociales, los mismos que para su aplicación deberán contar con el financiamiento correspondiente en el Presupuesto del Pliego otorgante. Cualquier subvención que no se encuentre dentro de los alcances del párrafo precedente deberá ser aprobada, mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, debiendo contar con el financiamiento correspondiente en el Presupuesto institucional respectivo. Para estos efectos, se deberá dar cuenta a la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República. Está prohibido realizar adelantos y pagos provisionales con cargo a remuneraciones, bonificaciones y pensiones, así como adelantos de compensación de tiempo de servicios. Asimismo, sólo se podrá afectar la planilla única de pago por conceptos de descuento establecidos por Ley, mandato judicial, préstamo administrativo y otros conceptos aceptados por el servidor o cesante respectivo y autorizados por Resolución del Director General de Administración o del que haga sus veces. Está terminantemente prohibido el otorgamiento o el pago de pensión de jubilación, cesantía, de gracia, de montepío de viudez, de sobrevivencia o por cualquier otro concepto en favor de cualquier ex trabajador o beneficiario del mismo a cargo del Sector Público y Empresas del Estado, que implique un monto que sea superior a la remuneración total o que percibe mensualmente el funcionario de más alto nivel administrativo del sector al que pertenece la Empresa o Institución. Queda prohibido para toda unidad ejecutora y entidad pública en general, otorgar suma de dinero alguna con cargo a su Presupuesto, en beneficio del servidor público, por concepto de viáticos por comisión de servicios en el exterior, capacitación, instrucción o similares, cuando éstos sean cubiertos por la entidad organizadora o auspiciante del evento - nacional, extranjera, pública o privada, e internacional - bajo responsabilidad del Titular de la Entidad y del funcionario que autoriza el viaje. Los Consejos Regionales y los Consejos Municipales y sus organismos descentralizados podrán dictar las normas de austeridad, racionalidad y transparencia, en la ejecución del gasto público, que consideren necesarias.

<sup>154</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas, podrá establecer, mediante Resolución Suprema, de acuerdo a las disponibilidades financieras, medidas de austeridad relacionadas con la administración del personal de los organismos públicos:

- Efectuar nombramientos y reasignaciones de personal y celebrar nuevos contratos de personal bajo cualquier forma o modalidad.
- Crear, modificar o recategorizar plazas con relación a las que estén ocupadas en el año anterior.
- Incrementar remuneraciones cualesquiera sea la denominación, sistema, modalidad o periodicidad excepto las bonificaciones personal y familiar y ascensos a plazas presupuestadas, así como las derivadas de pactos colectivos previstos en el Presupuesto correspondiente.
- Efectuar gastos por concepto de horas extraordinarias, excepto aquellos orientados a actividades de producción de bienes que realicen los Organismos del Sector Público, previa programación y aprobación, bajo responsabilidad del titular y con cargo de dar cuenta a la Contraloría General.
- Efectuar pagos en moneda extranjera o sueldos indexados a ésta, excepto al personal de Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas y Policía Nacional que cumplan servicios en el exterior;

El titular del pliego correspondiente es responsable del debido cumplimiento y aplicación de estas disposiciones.

El Ministerio de Economía y Finanzas podrá establecer, mediante Resolución Suprema, de acuerdo de las disponibilidades financieras, normas de austeridad relacionadas con los siguientes conceptos de ejecución del gasto:

- Celebrar contratos de servicios no personales con personas naturales, para el desempeño de funciones de carácter permanente.
- Construcción o adquisición de inmuebles para sedes administrativas.
- Adquisición de vehículos de transporte de personal.
- Contratación de servicios en moneda extranjera o indexados a ésta.
- Racionamiento, movilidad local, subvenciones a personas naturales y otras transferencias que se efectúe regularmente en forma pecuniaria e individual y sin los requisitos de laborar en horas extraordinarias o del desplazamiento del personal fuera de sus centros de trabajo, para el desarrollo de labores oficiales.
- Incremento de los montos por concepto de refrigerio y movilidad.
- Bienes para el servicio oficial en el exterior.
- Servicios en el exterior de la República.
- Vestuario, excepto Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
- Pasajes, viáticos, asignaciones y comisión de servicios.
- Atenciones Oficiales y Celebraciones.
- Distintivos y condecoraciones.
- Asesoría, Peritaje y Auditoría externa.
- Arrendamiento de servicios para procesamiento automático de datos.

## f). Evaluación presupuestal

La concertación de las normas sobre evaluación presupuestal debería poner énfasis en el papel que en este aspecto deben jugar la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, la Contraloría y los ciudadanos y sus organizaciones (*stakeholders*), vinculados directamente a las correspondientes instituciones públicas. Los criterios de evaluación deberían basarse en convenios de gestión o de administración por resultados.

Los procedimientos administrativos vinculados a la evaluación presupuestal deberían tomar como referencia lo establecido en la Ley Marco de Gestión Presupuestal y en las leyes de Presupuesto. Respecto a estas últimas conviene destacar que, en los últimos años (Referencias de 1999 a 2003), han contemplado dispositivos relacionados con los siguientes aspectos:

- Responsabilidad de la Alta Dirección.<sup>155</sup>
- Plazos en que debe presentarse la evaluación.<sup>156</sup>
- Alcances y responsable de la evaluación del Comité de Caja.<sup>157</sup>
- Evaluación global y financiera (Referencias 1993 a 2000<sup>158</sup>, 2002<sup>159</sup> y 2003<sup>160</sup>

---

El titular del pliego correspondiente es responsable del debido cumplimiento y aplicación de estas disposiciones.

<sup>155</sup> Los Jefes de las Oficinas de cada pliego proporcionan, bajo responsabilidad, la información de la ejecución presupuestaria al Ministerio de Economía y Finanzas, en los plazos establecidos en la Directiva de Evaluación Presupuestaria que para tal efecto emita la Dirección General del Presupuesto Público.

<sup>156</sup> Las evaluaciones del Presupuesto del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, se presentan dentro de los diez (10) días calendario siguientes de efectuadas, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República. Asimismo se presentan en un plazo que no exceda de los cinco (5) días calendario siguientes de realizadas, a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, bajo responsabilidad del Titular del Pliego.

<sup>157</sup> La evaluación del Comité de Caja, sobre los ingresos y egresos del Tesoro Público, su distribución y descripción de las operaciones efectuadas, en cada mes, está a cargo del Viceministerio de Hacienda y se realiza dentro de los quince (15) días de vencido el mes. La evaluación a cargo del Comité de Caja, se refiere a los ingresos y egresos de la Fuente de Financiamiento "Recursos Ordinarios", su distribución y descripción de las operaciones efectuadas en el mes. Dicha Evaluación se realiza dentro de los quince (15) días calendario siguientes de vencido el mes respectivo y con el sustento respectivo, se remite a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República dentro de los cinco (5) días calendario de efectuada.

<sup>158</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas realiza la evaluación global y la evaluación financiera del Presupuesto de Gobierno Central. La evaluación global se efectúa en períodos semestrales. El primer semestre se evalúa dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a su vencimiento y la evaluación anual dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes de vencido el plazo de regularización presupuestaria. La evaluación Financiera, en períodos trimestrales, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al vencimiento de cada trimestre.

Los Pliegos responsables de la ejecución presupuestaria deben proporcionar la información correspondiente dentro de los quince (15) días calendario siguientes de vencido el trimestre o semestre, según corresponda. El Ministerio de Economía y Finanzas remitirá a la Comisión de Presupuesto del Poder Legislativo y a la Contraloría General de la República las respectivas evaluaciones dentro de los quince (15) días de efectuadas, bajo responsabilidad. Los Jefes de las Oficinas de cada pliego proporcionan, bajo responsabilidad, la información de la ejecución presupuestaria al Ministerio de Economía y Finanzas, en los plazos establecidos en la Directiva de Evaluación Presupuestaria que para tal efecto emita la Dirección General del Presupuesto Público.

<sup>159</sup> Las evaluaciones del Presupuesto del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, se presentan dentro de los diez (10) días calendario siguientes de efectuadas, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República. Asimismo se presentan en un plazo que no exceda de los cinco (5) días calendario siguientes de realizadas, a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, bajo responsabilidad del Titular del Pliego.

La evaluación, de la calidad, cobertura del uso eficiente de los recursos, de los programas relacionados con la prestación de servicios sociales básicos, es realizada por el Titular del pliego en que se ubica el respectivo programa. La evaluación sobre los avances de la correspondiente gestión, toma como referencia los programas aprobados, y se realiza por períodos trimestrales, dentro de los quince (15) días de vencido cada trimestre. Las evaluaciones a que se refieren los párrafos precedentes se remiten a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República; a la Presidencia del Consejo de Ministros y a la Dirección General de Presupuesto Público.

<sup>160</sup> La evaluación presupuestaria agregada, a nivel de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, es efectuada directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas, para los períodos y en los plazos siguientes:

- Evaluación Financiera al Primer Semestre dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a su vencimiento.
- Evaluación Anual, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes de vencido el ejercicio presupuestario.

Las evaluaciones indicadas, se remiten dentro de los quince (15) días calendario siguientes de efectuadas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República.

La evaluación del Presupuesto de los Gobiernos Regionales, a nivel financiero y de metas, se realiza semestralmente, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes de vencido el semestre. La evaluación anual se efectúa dentro de los treinta (30) días calendario siguientes de vencido el ejercicio presupuestario. Las evaluaciones presupuestarias de los Gobiernos Regionales se sujetan a los procedimientos establecidos en las directivas que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público. Los Gobiernos Regionales deben remitir sus evaluaciones presupuestarias al Consejo Nacional de Descentralización - CND, el mismo que dentro de los quince (15) días de remitida las citadas evaluaciones, consolidará dicha información a nivel del conjunto de los Gobiernos Regionales. La evaluación semestral de las municipalidades provinciales se realiza dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes de vencido el semestre mientras que la evaluación anual se efectúa dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes de vencido el ejercicio presupuestario. Las

### g) Fiscalización y control

Los aspectos de fiscalización y control que serían objeto de concertación deberían poner énfasis en el adecuado cumplimiento de las responsabilidades institucionales que ya prescriben diversos dispositivos legales. Las leyes de Presupuesto del periodo 1993-2003 que se han utilizado como referencia han dispuesto aspectos como los siguientes:

- Corresponde al Poder legislativo fiscalizar la ejecución del Presupuesto del Sector Público, de conformidad con lo dispuesto por su ley anual y normas complementarias (1994 a 1995).
- La Contraloría General está prohibida de prestar cualquier tipo de servicios a alguna entidad que con posterioridad pueda ser sujeto de control, salvo en los casos de cursos de perfeccionamiento y capacitación (1993).
- La Contraloría General y los Organismos de Control Interno de cada Entidad verificarán bajo responsabilidad, el cumplimiento de lo dispuesto en de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público (1993).
- La Contraloría General de la República y los Órganos de Control Interno de cada entidad quedan encargados de cautelar el estricto cumplimiento de la de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público (1994 a 1996).
- Las entidades públicas deben presentar a la Dirección General del Presupuesto Público y a la Contaduría Pública, la información requerida mediante las respectivas Directivas, caso contrario, el Ministerio de Economía y Finanzas queda autorizado a suspender las autorizaciones de calendario de compromisos y de giro. Esta información debe presentarse en forma mensual y al finalizar el ejercicio fiscal están obligadas a presentar a la Contaduría Pública de la Nación la información requerida para la Cuenta General de la República; bajo sanción del funcionario responsable (1995).
- Las Oficinas de Auditoría Interna o sus equivalentes en las reparticiones públicas serán responsables de vigilar que se cumplan con las disposiciones establecidas sobre austeridad, racionalidad y transparencia en el Gasto Público, remitiendo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República dentro de los cinco (5) días siguientes de elaborados, copia de los informes que sobre el particular deban remitir a la Contraloría General de la República (1995).
- La Contraloría General de la República, a través de sus Oficinas de Auditoría Interna o sus equivalentes en las reparticiones públicas, será responsable de vigilar que se cumpla con las disposiciones de control sobre la ejecución del gasto, poniendo énfasis en la austeridad, racionalidad y transparencia del mismo (2002)

La Contraloría General de la República centralizará y consolidará los informes de evaluación emitidos mensualmente por las Oficinas de Auditoría Interna, para su posterior remisión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, los que deben ser publicados en la pagina Web(2002)

---

municipalidades Distritales, deben remitir a la respectiva Municipalidad Provincial, para fines de consolidación, sus evaluaciones presupuestarias, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes de efectuada y de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Directiva que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público. La Agencia de Promoción de la Inversión (PROINVERSIÓN) efectúa una evaluación, en periodos trimestrales, sobre los avances de su gestión, los aspectos económicos, financieros, de remuneraciones, los ingresos o recursos generados por el proceso de privatización y concesiones, los montos asumidos por el Estado para el saneamiento de las Empresas, el cumplimiento de los compromisos de inversión y de pagos por Empresas y otras informaciones adicionales que se consideren pertinentes. Dicha Evaluación se realiza dentro de los quince (15) días calendario siguientes de vencido el mes respectivo, bajo responsabilidad. La evaluación se remite a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República, a la Dirección Nacional del Presupuesto Público y al Gobierno Regional correspondiente, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes de efectuada la referida evaluación.



## V. Síntesis y conclusiones

---

1. La evolución de las normas constitucionales en el Perú tiene dos hitos muy importantes en los últimos veinte años. Por un lado, la Constitución de 1979 que fue promulgada al cierre de un importante periodo de reformas económicas y sociales, que se iniciaron a fines de la década de los sesenta y que determinaron un incremento sustantivo de la participación del Estado en la economía nacional; y de otro, la Constitución de 1993 que también, buscó consolidar una serie de reformas pero de sentido inverso a las que se consagraron en la Constitución de 1979. En efecto, la Constitución de 1993 consagró una menor intervención del Estado y un mayor protagonismo privado, dando cuenta, una vez más, del péndulo político que tuvo vigencia durante el siglo XX en el Perú. Ambas constituciones dieron cuenta por tanto, de una clara intención reformista. La primera sentando las bases para la construcción de un Estado Desarrollista y la segunda, cancelando el proceso anterior y abriendo paso a la edificación de un Estado Subsidiario.

2. La Constitución de 1979 estableció una relación muy clara entre Presupuesto público y plan de desarrollo ya que es a través de la planificación que debe orientarse la acción del Sector Público. No obstante, la Constitución deja un amplio margen de maniobra para el manejo de la hacienda pública, estableciendo, en términos genéricos, que la tributación, el gasto y el endeudamiento deben guardar proporción con el Producto Bruto Interno (PBI), de acuerdo a Ley. En lo que si fue muy riguroso el texto constitucional es en reconocer sólo la deuda pública que fuese contraída por gobiernos elegidos democráticamente.

3. La Constitución de 1993, ratificó el papel central que corresponde al Poder Legislativo en la aprobación del Presupuesto público y de las leyes de endeudamiento interno y externo y de equilibrio financiero, que rigen la administración del Estado. Sin embargo, es

importante precisar que dicho texto constitucional ratificó lo dispuesto en la Constitución de 1979, respecto a que el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su propio Presupuesto de operación. Asimismo, el Congreso tampoco puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del poder Ejecutivo.

4. La Constitución de 1993, vigente actualmente, restringe cualquier iniciativa del Poder Legislativo que involucre la política tributaria, por cuanto establece que, en cualquier caso, las leyes de índole tributaria, referidas a beneficios o exoneraciones, requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas e inclusive precisa que, sólo por ley expresa, aprobada por los dos tercios de los votos hábiles del Congreso, puede establecerse, selectiva y temporalmente, un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país. Dispone asimismo, que el Presupuesto debe asignar equitativamente los recursos públicos y que su programación y ejecución deben hacerse de manera eficiente, prestando servicios para atender las necesidades básicas de la población y contribuyendo a la descentralización del país. Es interesante destacar que en el Régimen Tributario y Presupuestal se consideran algunos conceptos de gestión fiscal para orientar la hacienda pública. Destacan, entre éstos, los siguientes:

- El proyecto de Presupuesto debe estar efectivamente equilibrado.
- Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.
- Los préstamos procedentes del Banco Central o del Banco de la Nación no pueden contabilizarse como ingreso fiscal.
- No puede cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente.
- El Presupuesto no puede aprobarse sin partida asignada al pago de la deuda pública.
- Los decretos de urgencia no pueden contener materia tributaria.

5. Al momento de redactar este trabajo se encuentra en suspenso la aprobación de un nuevo texto constitucional. El debate constitucional se inició, al poco tiempo, de instalarse un nuevo gobierno democrático, después de un gobierno de transición, elegido por el Congreso, que en su primer año de gestión llamó a un Acuerdo Nacional, que se concretó el 22 de julio de 2002. Este Acuerdo adquiere una especial trascendencia en la vida republicana del Perú ya que es la primera vez que las organizaciones políticas, empresariales, laborales y de la sociedad civil adoptan un compromiso de esta naturaleza. En este sentido, el debate constitucional debería tomar como una de sus referencias las 29 Políticas de Estado aprobadas por el Acuerdo Nacional.

6. El Acuerdo Nacional contiene una serie de orientaciones que deberían redefinir el estilo de gestión del Presupuesto público que ha prevalecido en el país. En efecto, el Acuerdo propone institucionalizar el diálogo y la concertación lo que implica que el Presupuesto Público no debería ser expresión solamente de la visión del Poder Ejecutivo o de una mayoría parlamentaria. Se trata justamente que el Presupuesto exprese un consenso nacional respecto del origen y magnitud de los recursos y de la orientación del gasto público. Para estos efectos se otorga especial consideración al planeamiento estratégico, lo que supone que el Presupuesto Público debería expresar, en lo sustantivo, la ejecución de Políticas de Estado vinculadas a cuatro ejes centrales: fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho; equidad y justicia social; competitividad; y construcción de un Estado eficiente y descentralizado.

7. El Acuerdo Nacional otorga especial relevancia al proceso de descentralización. El Presupuesto no sólo debe expresar Políticas de Estado sino que su puesta en acción debe tener una perspectiva de carácter regional y local que permita una mayor convergencia territorial en la distribución de los beneficios del crecimiento económico. Así el Presupuesto del Sector Público constituye un instrumento fundamental para la reducción de las disparidades territoriales y para propiciar la convergencia y cohesión sociales. La visión metropolitana que todavía prevalece, debería ser reemplazada por una visión estratégica del territorio. El Presupuesto es por tanto, un instrumento esencial en el diseño y ordenamiento del territorio, abriendo nuevas posibilidades al desarrollo local y regional. De allí que el Acuerdo Nacional postule la descentralización política, económica y administrativa para propiciar un



desarrollo integral, armónico y sostenido, lo que demandará racionalizar el gasto público privilegiando el “gasto de capital” que crea riqueza y reduciendo el “gasto corriente” que la consume.

8. En el reciente debate constitucional se ha insistido en la vigencia de la “Economía Social de Mercado” pero rescatando el papel de la planificación estratégica, en concordancia con las orientaciones del Acuerdo Nacional que ha propuesto que la administración pública responda a planes estratégicos de nivel nacional y regional, que deben ejecutarse mediante el Presupuesto público. Ambos enfoques implican un salto cualitativo muy importante en la relación entre plan y Presupuesto público, retornándose al enfoque de la Constitución de 1979. Lo importante es que el Presupuesto exprese la intencionalidad de un Plan Estratégico con visiones y objetivos de corto, mediano y largo plazo, para que la falta de continuidad no afecte la ejecución de las políticas de Estado, que deben ser fruto de la concertación nacional. Por tanto, el Poder Legislativo debería prestar mayor atención al control de la asignación y ejecución eficiente del gasto público.

9. La nueva constitución debería disponer que el Presupuesto Público es el instrumento operativo del planeamiento estratégico, que se rige por una Ley Marco de Gestión Presupuestal y que las leyes anuales o bianuales de Presupuesto tienen por objeto exclusivo la definición de los ingresos y asignación del gasto y que en su presentación, a cargo del Presidente del Consejo de Ministros, al Congreso de la República debe ponerse en debate la gestión del ejercicio anterior y la prospectiva para el siguiente ejercicio, en base a una gestión por objetivos, resultados e indicadores de desempeño.

En los últimos diez años, se ha venido aprobando, tanto en las leyes anuales de Presupuesto como en las de equilibrio financiero y endeudamiento, una serie de normas que tienen que ver con facultades institucionales o procedimientos de gestión y en algunos casos con orientaciones de la política fiscal, que deberían ser objeto de una Ley Marco. Esta debería surgir de un Pacto Fiscal resultante del Acuerdo Nacional. Dicho Pacto no debería ser difícil de alcanzar ya que tendría como base todos los dispositivos que han sido aprobados mayoritariamente en los últimos diez años por lo que debería ponerse la atención en las reglas macrofiscales. Existen además, como importantes antecedentes que deberían facilitar la concertación, la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal y la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.

10. La Ley Marco de Gestión Presupuestal debería incluir en la exposición de motivos una visión del Estado y la correspondiente definición de sus responsabilidades estratégicas que, necesariamente, tienen que fundamentarse en la interpretación, para fines operativos, de las correspondientes normas constitucionales que orientan las modalidades de intervención del Estado y los límites a que es sometida la gestión de los asuntos de interés público.

El texto mismo de la ley debería referirse, de un lado, a las reglas macrofiscales que orientarían la gestión presupuestal, su equilibrio financiero y los niveles de endeudamiento. Estas considerarían metas cuantitativas referidas a la presión tributaria mínima que garantice la financiación de las responsabilidades estratégicas del Estado; al déficit fiscal en que podría incurrirse; al incremento permitido del gasto público y a los límites del endeudamiento interno y externo, todas las cuales deberían asegurar la gestión sustentable de las finanzas públicas. De otro lado, las normas de gestión presupuestal contendrían dispositivos referidos a facultades institucionales; principios y mecanismos de gestión, que son de carácter permanente.

Para dar flexibilidad y permitir la adaptación a los nuevos desafíos, la Ley Marco podría tener una vigencia equivalente a cada periodo de gobierno. El gobierno que asume está facultado para ratificarla o proponer los cambios que considere necesarios. Todo esto permitiría una mayor estabilidad de las finanzas públicas y por ende un menor riesgo-país.



## Bibliografía

---

- CEPAL (1998). El Pacto Fiscal. Santiago, Chile,
- Congreso de la República, (2003) Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República "Gestión presupuestal descentralizada". Lima, Perú.
- (2002) Informe de la Comisión Investigadora de Delitos Económicos. Lima, Perú.
- (2002), “Ante-Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución. Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, Lima, Perú.
- (1993), Constitución Política. Lima, Perú.
- (1989), Constituciones del Perú. Lima, Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Recopilación no editada de leyes de equilibrio financiero 1993-2003. Lima, Perú.
- Recopilación no editada de leyes de endeudamiento interno y externo 1993-2003. Lima, Perú.
- (1999), Ley de Gestión Presupuestaria del Estado (Ley N° 27209). Lima, Perú.
- Recopilación no editada de leyes de Presupuesto, 1993-2003. Lima, Perú.
- (1999), Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Lima, Perú.
- Rosana Mostajo Guardia (2001), “Consideraciones para un pacto fiscal en el Perú”. Documento de trabajo de la Dirección del ILPES, elaborado dentro del programa de cooperación con la Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno de Transición de la República del Perú.
- Oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros (2002). Acuerdo Nacional. Lima, Perú.



## **Anexos**

---



## Anexo 1:

### Recuadro 5

#### NORMAS SOBRE LAS MODALIDADES DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS ESTABLECIDAS EN LAS LEYES ANUALES DE PRESUPUESTO

##### 1993

##### a) Adquisición de bienes o prestación de servicios no personales

- Licitación Pública, si el costo unitario o valor total excede de cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.
- Concurso Público de Precios, si el costo unitario o valor total está comprendido entre cien (100) y treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias.
- Adjudicación Directa, si el costo unitario o valor total es menor a treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias.

##### b) Contratación de ejecución de obras

- Licitación Pública si el costo total excede de cuatrocientas (400) Unidades Impositivas Tributarias.
- Concurso Público de Precios, si el costo total está comprendido entre cuatrocientas (400) y ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias.
- Adjudicación Directa, si el costo total es menor a ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias.

##### c) Contratación de servicios no personales

- Concurso Público de Méritos, si el costo total es superior a treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias.
- Adjudicación Directa, si el costo total es igual o inferior a treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias.

##### 1994

##### a) Adquisición de bienes o prestación de servicios no personales

- Licitación pública, si el costo unitario o valor total excede ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias.
- Concurso público de Precios, si el costo unitario o valor total está comprendido entre ciento veinte (120) y treinta y cinco (35) Unidades Impositivas Tributarias.
- Adjudicación directa, si el costo unitario o valor total es menor a treinta y cinco (35) Unidades Impositivas Tributarias.

##### b) Contratación de ejecución de obras

- Licitación pública, si el costo total excede de quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias.
- Concurso público de precios, si el costo total está comprendido entre quinientas (500) y ciento cuarenta y cinco (145) Unidades Impositivas Tributarias.
- Adjudicación directa, si el costo total es menor a ciento cuarenta y cinco (145) Unidades Impositivas Tributarias.

##### c) Contratación de servicios no personales

- Concurso público de méritos, si el costo total es superior a treinta y cinco (35) Unidades Impositivas Tributarias.
- Adjudicación Directa, si el costo es igual o inferior a treinta y cinco (35) Unidades Impositivas Tributarias.

##### 1995

##### a) Adquisición de bienes o prestación de servicios no personales

- Licitación Pública, si el costo unitario o valor total excede ciento cuarenta y cinco (145) Unidades Impositivas Tributarias.
- Concurso Público de Precios, si el costo unitario o valor total está comprendido entre ciento cuarenta y cinco (145) y cuarenta y dos (42) unidades Impositivas Tributarias.
- Adjudicación Directa, si el costo unitario o valor total es menor a cuarenta y dos (42) Unidades Impositivas Tributarias.

##### b) Contratación de ejecución de obras

- Licitación Pública, si el costo total excede de seiscientas (600) Unidades Impositivas Tributarias.
- Concurso Público de Precios, si el costo total está comprendido entre seiscientas (600) y ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias.
- Adjudicación Directa, si el costo total es menor a ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias.

##### c) Contratación de servicios no personales

- Concurso Público de Méritos, si el costo total es superior a treinta y cinco (35) Unidades Impositivas Tributarias.
- Adjudicación Directa, si el costo es igual o inferior a treinta y cinco (35) Unidades Impositivas Tributarias.

## Recuadro 5 (Continuación)

## 1996

**a) Adquisición de Bienes o Prestación de Servicios No Personales**

- Licitación Pública, si el costo unitario o valor total excede de S/. 200 000,00.
- Concurso Público de Precios, si el costo unitario o valor total está comprendido entre S/. 200 000,00 y S/. 600 000,00.
- Adjudicación Directa, si el costo unitario o valor total es menor de S/. 60 000,00.

**b) Contratación de Ejecución de Obras**

- Licitación Pública, si el costo total excede de S/. 820 000,00.
- Concurso público de Precios, si el costo total está comprendido entre S/. 820 000,00 y S/. 240 000,00.
- Adjudicación Directa, si el costo total es menor de S/. 240 000,00.

**c) Contratación de Servicios No Personales**

- Concurso Público de Méritos, si el costo total es superior a S/. 50 000,00.
- Adjudicación Directa, si el costo es igual o inferior a S/. 50 000,00.

## 1997

**a) Adquisición de Bienes o Prestación de Servicios**

- Licitación Pública, si el costo unitario o valor total excede de S/. 700 000,00.
- Concurso Público de Precios, si el costo unitario o valor total está comprendido entre S/. 700 000,00 y S/. 220 000,00.
- Adjudicación Directa, si el costo unitario o valor total es menor de S/. 220 000,00.

**b) Contratación de ejecución de obras**

- Licitación Pública, si el costo total excede de S/. 1 800 000,00.
- Concurso Público de Precios, si el costo total está comprendido entre S/. 1 800 000,00 y S/. 600 000,00.
- Adjudicación Directa, si el costo total es menor de S/. 600 000,00.
- Cuando el monto del Presupuesto base, en la ejecución de una obra pública, sea igual o mayor a S/. 4 050 000,00 el organismo ejecutor no podrá ejercer la supervisión y control de obras, debiendo ser contratada obligatoriamente mediante Concurso Público de Méritos.

**c) Contratación de servicios no personales**

- Concurso Público de Méritos, si el costo total es superior a S/. 200 000,00.
- Adjudicación Directa, si el costo es igual o inferior a S/. 200 000,00.

## 1998

**a) Contratación de obras**

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 900 000,00.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es menor de S/. 900 000,00.
- Cuando el monto del valor referencial de una obra pública sea igual o mayor a S/. 4 050 000,00, el organismo ejecutor no podrá ejercer la supervisión y control de obras, debiendo ser contratada obligatoriamente.

**b) Adquisición de bienes y de suministros**

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 350 000,00.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es menor de S/. 350 000,00.

**c) Contratación de servicios no personales**

- Concurso Público, si el valor referencial es igual o superior a S/. 150 000,00.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 150 000,00.

## 1999

**a) Contratación de obras**

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 900 000
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 900 000
- Cuando el monto del valor referencial de una obra pública sea igual o mayor a S/. 4 050 000 el organismo ejecutor no podrá ejercer la supervisión y control de obras, debiendo ser contratada obligatoriamente.

**b) Adquisición de bienes y de suministros**

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 350 000
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 350 000
- Esta norma se aplica también a los contratos de arrendamiento financiero.

**c) Contratación de servicios y de consultoría**

- Concurso Público, si el valor referencial es igual o superior a S/. 150 000
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 150 000



## Recuadro 5 (Conclusión)

**2000****a) Contratación de obras**

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 900 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 900 000.
- Cuando el monto del valor referencial de una obra pública sea igual o mayor a S/. 4 050 000, el organismo ejecutor debe contratar obligatoriamente la supervisión y control de obras.

**b) Adquisición de bienes y de suministros**

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 350 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 350 000.
- Estas norma se aplica a los contratos de arrendamiento financiero.

**c) Contratación de servicios y de consultoría**

- Concurso Público, si el valor referencial es igual o superior a S/. 150 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 150 000.

**2001****a) Contratación de obras**

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 900 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 900 000.
- Cuando el monto del valor referencial de una obra pública sea igual o mayor a S/. 4 050 000, el organismo ejecutor debe contratar obligatoriamente la supervisión y control de obras.

**b) Adquisición de bienes y de suministros**

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 350 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 350 000.
- Esta norma se aplica a los contratos de arrendamiento financiero.

**c) Contratación de servicios y de consultoría**

- Concurso Público, si el valor referencial es igual o superior a S/. 150 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 150 000.

**2002****a) Contratación de obras**

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 900 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 900 000.
- Cuando el monto del valor referencial de una obra pública sea igual o mayor a S/. 4 050 000, el organismo ejecutor debe contratar obligatoriamente la supervisión y control de obras.

**b) Adquisición de bienes y de suministros**

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 350 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 350 000.
- Esto se aplica a los contratos de arrendamiento financiero.

**c) Contratación de servicios y de consultoría**

- Concurso Público, si el valor referencial es igual o superior a S/. 150 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 150 000.

**2003****a) La Contratación de obras**

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 900 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 900 000.
- Cuando el monto del valor referencial de una obra pública sea igual o mayor a S/. 4 050 000, el organismo ejecutor debe contratar obligatoriamente la supervisión y control de obras.

**b) Adquisición de bienes y de suministros**

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 350 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 350 000.
- Esto se aplica a los contratos de arrendamiento financiero.

**c) Contratación de servicios y de consultoría**

- Concurso Público, si el valor referencial es igual o superior a S/. 150 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 150 000.

Fuente: Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público: 1993-2003

## Anexo 2 : Conceptos básicos comprendidos en la ley de prudencia y transparencia fiscales

1. **Entidades Públicas:** Las instituciones y organismos del Gobierno Central, del Gobierno Regional y demás instancias descentralizadas, creadas o por crearse, incluyendo los fondos, sean de derecho público o privado, las empresas en la que el Estado ejerza el control accionario, así como los organismos constitucionalmente autónomos. Se excluye únicamente a los Gobiernos Locales y a sus instituciones, organismos o empresas, salvo mención expresa en la Ley, al Banco Central de Reserva del Perú y a la Superintendencia de Banca y Seguros.
2. **Ingresos Corrientes de la Fuente de Recursos Ordinarios:** Todos los recursos de las entidades del gobierno general provenientes de tributos excluyendo los ingresos propios.
3. **Ingresos Corrientes del gobierno general:** Todos los recursos de las entidades del **gobierno general** provenientes de tributos (impuestos, contribuciones y tasas); venta de bienes muebles, prestación de servicios, rentas de la propiedad; ingresos propios, incluyendo las multas y sanciones; amortizaciones por préstamos concedidos; aplicación de multas, sanciones y cobro de seguros por siniestro; transferencia sin contraprestación y no reembolsables provenientes de otros gobiernos, personas jurídicas nacionales o extranjeras, o personas naturales, y, los provenientes de la participación del Estado en la actividad empresarial, incluyendo las transferencias del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado.
4. Se excluyen los ingresos del **gobierno general** correspondientes a venta de inmuebles y maquinarias, venta de acciones de empresas de propiedad del Estado, el uso de saldos de balance de ejercicios anteriores, y operaciones de crédito interno o externo.
5. **Gastos del gobierno general:** La suma de todos los gastos devengados por el **gobierno general**, tanto corrientes como de capital, financiados por cualquier fuente, incluyendo los flujos financieros que se originan por la constitución y uso de los fondos fiduciarios, las transferencias a Gobiernos Locales, al resto las entidades públicas y al sector privado y cualquier aval que otorgue la República.  
Se excluye la amortización del principal de la deuda pública y la regularización del pago de obligaciones monetarias de años anteriores.
6. **Gasto no financiero del gobierno general:** Los gastos del **gobierno general** tal como fueron definidos anteriormente deducidos los intereses.
7. **Gobierno General:** Todas las entidades públicas antes definidas, excluidas las empresas conformantes de la Actividad Empresarial del Estado, ESSALUD y los organismos reguladores de servicios públicos.
8. **Organismos reguladores de servicios públicos:** Las entidades encargadas de regular mercados de servicios públicos que se encuentran en situación de monopolio o concurrencia limitada y que se financian exclusivamente con ingresos propios aportados por las empresas reguladas.
9. **Resultado del gobierno general:** La diferencia entre los ingresos corrientes y los Gastos del **gobierno general**.
10. **Resultado del resto del gobierno general:** La diferencia entre los ingresos corrientes en efectivo y los gastos corrientes y de capital en efectivo de las empresas conformantes de la Actividad Empresarial del Estado, ESSALUD y los organismos reguladores de servicios públicos.
11. **Resultado del Sector Público Consolidado:** La suma del Resultado del **gobierno general** y el resultado del resto del **gobierno general**, tal como han sido definidos anteriormente. Dicho resultado es de superávit fiscal cuando es positivo, es de déficit fiscal cuando es negativo y de equilibrio fiscal cuando es cero.
12. **Sector Público Consolidado:** El conjunto de entidades públicas.
13. **Transparencia fiscal:** La amplia divulgación de toda la información relativa sobre los objetivos, metas y resultados esperados en la política fiscal del gobierno, así como de los supuestos en que se basan estas proyecciones, de forma tal que se pueda ver la bondad de estas previsiones. Asimismo, el acceso de la población en general de la ejecución de las cuentas públicas a nivel macroeconómico en forma oportuna, mediante la utilización de prácticas internacionalmente aceptadas, comparando estos resultados con las metas y resultados previstos.

I L P E S



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

gestión pública

## Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 26 Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 27 Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 28 Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 29 Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 30 Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 31 La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), N° de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 32 Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 33 Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 34 Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 35 Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 36 Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), No de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 37 Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L. 1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 38 Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 39 La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, LC/L.1987-P; LC/IP/L.233, N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 40 Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2008-P; LC/IP/L.236), N° de venta S.03.II.G.169 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 41 La cuestión regional y local en América Latina, Luis Lira Cossio, (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), N° de venta S.03.II.G.179 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 42 Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva Lira, (LC/L.2019-P; LC/IP/L.239), N° de venta S.03.II.G.181 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 43 Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú, Fernando Sánchez Albavera (LC/L.2020-P; LC/IP/L.240), N° de venta S.03.II.G.182 (US\$10.00), noviembre de 2003 [www](#)

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
  - [www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>